

Luonnonsuojeluhallinnon tuottavuushankkeen esiselvitys

Eero Kaakinen

Luonnonsuojeluhallinnon tuottavuushankkeen esiselvitys

Eero Kaakinen

Helsinki 2006

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 13 | 2006
Ympäristöministeriö
Alueidenkäytön osasto

Taitto: Ainoliisa Miettinen

Julkaisu on saatavana myös internetistä:
www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö
> Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja

Edita Prima Oy, Helsinki 2006

ISBN 952-II-2328-I (nid.)
ISBN 952-II-2329-X (PDF)
ISSN 1796-1696 (pain.)
ISSN 1796-170X (verkkoj.)



SISÄLLYS

1	Hankkeen asettaminen	5
2	Työn organisointi	6
3	Luonnonsuojeluhallinnon ominaispiirteitä	7
4	Luonnonsuojeluhallinnon yksiköt	8
5	Luonnonsuojeluhallinnon tehtävät	10
5.1	Tehtävien jaottelu	10
5.1.1	Luonnon monimuotoisuuden turvaamisen tehtävät	10
5.1.2	Ohjaavat tehtävät	11
5.1.3	Läpäisevät tehtävät	12
5.1.4	Tukitehtävät	13
5.2	Tehtävien työnjako	13
5.3	Mitä kuuluu luonnonsuojeluhallinnon ydintehtäviin?	14
6	Luonnonsuojeluhallinnon ongelmakohdat tuottavuuden näkökulmasta	17
6.1	Alueelliset ympäristökeskukset ja Metsähallituksen luontopalvelut	17
6.2	Metsäntutkimuslaitos valtion luonnonsuojelualueiden hoitajana	19
6.3	Tietovaranto-, asiantuntija- ja tutkimuspalvelut	20
6.4	Muut työnjako-ongelmat	22
6.5	Työn yleinen kohdentaminen	22
6.6	Erilaistuminen ja aluejaot	23
6.7	Yleinen ohjaus	24
6.8	Muu kehittämistyö	25
7	Selvitysmiehen kannanotot ja esitykset ongelmien ratkaisemiseksi	26
7.1	Alueelliset ympäristökeskukset ja Metsähallituksen luontopalvelut	26
7.1.1	Vaihtoehtoiset kehittämismallit	26
7.1.2	Käytännön ehdotukset	27
7.2	Metsäntutkimuslaitos valtion luonnonsuojelualueiden hoitajana	29
7.3	Tietovaranto-, asiantuntija- ja tutkimuspalvelut	30
7.3.1	Vaihtoehtoiset kehittämisperiaatteet	30
7.3.2	Tulosohjauksen kehittäminen	31
7.3.3	Asiantuntijapalveluverkoston kiinteyttäminen	31
7.3.4	Suomen ympäristökeskuksen aseman vahvistaminen luonnonsuojeluhallinnon tehtävissä	33
7.3.5	Metsäntutkimuslaitoksen tutkimuksen tukeminen luonnonsuojeluhallinnon tehtäviä palvelevissa aiheissa	34
7.3.6	Merentutkimuslaitos luonnonsuojeluhallinnon asiantuntija- ja tutkimuspalveluverkostossa	34
7.3.7	Luonnontieteellisen keskusmuseon palvelutehtävän tukeminen	34

7.3.8	Alueellisten luonnontieteellisten museoiden aseman vahvistaminen	34
7.3.9	Yhteys yliopistojen tutkimustoimintaan.....	35
7.3.10	Luonnon monimuotoisuuden tilan seuranta	35
7.3.11	Tietoaineistot ja -järjestelmät	36
7.4	Muut työnjako-ongelmat	37
7.4.1	Eliölajien suojelu	37
7.4.2	Luonnon virkistyskäyttö ja -rakentaminen	38
7.4.3	Maisemanhoito ja -suojelu	39
7.4.4	Ympäristötietoisuuden ja -kasvatuksen edistäminen sekä luonnonharrastuksen ja -tuntemuksen tukeminen	40
7.5	Erilaistuminen ja aluejaot.....	40
7.5.1	Ympäristökeskusten yhteistoiminta-aluejaot	40
7.5.2	Metsähallituksen luontopalveluiden aluejako	41
7.5.3	Yhteistoiminta-alueittain hoidettaviksi soveltuvat luonnonsuojeluhallinnon tehtävät.....	41
7.5.4	Valtakunnallinen erilaistuminen.....	42
7.6	Yleinen ohjaus	43
7.7	Muu kehittämistyö.....	43
7.7.1	Kansainväliset asiat.....	43
7.7.2	Aluekehittäminen.....	44
7.8	Muut esitykset tuottavuuden parantamiseksi	44
7.8.1	Suojeluohjelmien toteuttamiseen kuuluvat jälkityöt	44
7.8.2	Biosfäärialueet ja maailmanperintöluettelon luonnonperintökohteet	45
8	Jatkotyöehdotukset.....	46
9	Vaikutusten arviointia.....	47
9.1	Tuottavuusvaikutusten yhteenvetoa	47
9.2	Vaikutuksia henkilötyövuosina arvioiden	47
9.3	Vältettäviä uhkia	49
9.4	Esiselvityksen muita vaikutuksia.....	49
10	Tiivistelmä esityksistä.....	50
10.1	Alueelliset ympäristökeskukset ja Metsähallituksen luontopalvelut	50
10.2	Metsäntutkimuslaitos valtion luonnonsuojelualueiden hoitajana	51
10.3	Tietovaranto-, asiantuntija- ja tutkimuspalvelut.....	51
10.4	Muut työnjako-ongelmat	52
10.5	Erilaistuminen ja aluejaot.....	52
10.6	Muu kehittämistyö.....	53
10.7	Muut esitykset tuottavuuden parantamiseksi	53
10.8	Jatkotyöehdotukset	53
	Kuvailulehti.....	55
	Presentationsblad	56

1 Hankkeen asettaminen

Valtioneuvosto linjasi 11.3.2005 tekemänsä kehyspäättöksen yhteydessä hallinnon tuottavuustavoitteita. Valtiovarainministeriö edellytti, että ministeriöt tarkistaisivat aiemmin laatimansa tuottavuusohjelmat. Ympäristöministeriö julkisti tarkistamansa tuottavuusohjelman 14.10.2005. Tähän sisältyi luonnonsuojeluhallinnon työnjaon kehittämiseen tähtäävä hanke.

Ympäristöministeriö asetti 29.11.2005 luonnonsuojelupäällikkö Eero Kaakisen määräaikaiseksi selvitysmieheksi ajalle 1.12.2005–30.6.2006 tehtävänäään laatia esiselvitys luonnonsuojeluhallinnon tuottavuushankkeen toteuttamisesta.

Selvitysmiehen tehtäväksi annettiin:

- selvittää ja kuvata luonnonsuojelutehtävien virastojen rakenne, voimavarat, prosessit ja ydintehtävät yhteistyössä kunkin viraston kanssa sekä kuvata virastojen välinen työnjako,
- selvittää luonnonsuojeluhallinnossa olevat ongelmakohdat tehokkuuden ja tuottavuuden kannalta ja esittää niihin ratkaisuvaihtoehtoja sekä
- tehdä selvitystyön pohjalta ehdotukset luonnonsuojeluhallinnon tuottavuusohjelman jatkotyöstä.

Selvitysmiehen tukena toimiviksi selvityshankkeen yhdyshenkilöiksi ympäristöministeriö nimesi luonnonsuojelujohtaja Ilkka Heikkisen (yhdyshenkilöiden johtaja ja selvitystyön valvoja), ylimetsänhoitaja Pirkko Isoviidan ja aluehallintoneuvos Olavi Rantasaaren ympäristöministeriöstä, luontopalvelujohtaja Rauno Väisäsen ja aluejohtaja Arto Ahokummun Metsähallituksesta, professori Heikki Toivosen Suomen ympäristökeskuksesta, johtaja Risto Timosen Lounais-Suomen ympäristökeskuksesta ja osastopäällikkö Mari Rajalan Pirkanmaan ympäristökeskuksesta. Sitten yhdyshenkilöverkostoon pyydettiin myös yksikönpäällikkö Jukka-Pekka Jäppinen Suomen ympäristökeskuksesta.

Asettamiskirjeessä ympäristöministeriö edellytti, että selvitysmiehen tulee työnsä aikana kuulla luonnonsuojeluhallinnon virastojen edustajia sekä luonnonsuojeluhallinnon tehtävissä toimivia henkilöitä edustavien henkilöstöjärjestöjen edustajia mahdollisimman laajasti. Niin ikään todettiin, että asianomaisten virastojen henkilöstölle tiedotetaan säännöllisesti selvitystyön edistymisestä.

Luonnonsuojeluhallinto rajattiin asettamiskirjeessä käsittämään luonnonsuojeluun liittyvät tehtävät ympäristöministeriössä, Suomen ympäristökeskuksessa, alueellisissa ympäristökeskuksissa, Metsähallituksessa, Metsäntutkimuslaitoksessa, Merentutkimuslaitoksessa ja Luonnontieteellisessä keskusmuseossa.

2 Työn organisointi

Selvitysmies kartoitti aluksi lähtökohtatilanteen, mihin vaiheeseen työn tarkempi tavoitteenasettelu ja suunnittelu, jäsentäminen, rajaaminen ja aikataulutukset sisältyivät. Alustavat yhteydenotot asianomaisiin toimijoihin, aineiston kokoaminen ja nykytilan tiivis kuvaaminen kuuluivat myös ensi vaiheeseen. Toisessa vaiheessa siirryttiin peruskysymysten analysointiin: luonnonsuojeluhallinnon tulevien tarpeiden pohjalta hahmoteltiin ydintehtävät ja eriteltiin ongelmakohdat tehokkuuden ja tuottavuuden kannalta. Ehdotus kiteytyi ongelmien ratkaisujen esittämiseen. Myös jatkotyöehdotukset nimettiin. Työn tulokset tiivistettiin raportiksi.

Yhdyshenkilöverkosto kokoontui kaikkiaan kuusi kertaa ja kommentoi muutoinkin selvitysmiehen työn tuotoksia selvityksen eri vaiheissa.

Esiselvitystyötä varten laadittiin osallistumissuunnitelma. Varsinaisia kuulemistilaisuuksia järjestettiin kahdessa vaiheessa neljä tilaisuutta kummassakin: kolme niistä olivat alueellisia ja yksi keskushallinnon edustajille tarkoitettu. Alueelliset kuulemistilaisuudet järjestettiin päivän kestävinä Oulussa 21.2., Kuopiossa 22.2. ja Helsingissä 1.3. sekä toisessa vaiheessa Hämeenlinnassa 9.5., Mikkelissä 15.5. ja Rovaniemellä 22.5. Keskushallintoa kuultiin Helsingissä 2.3. ja 13.6. Kuulemistilaisuuksiin osallistui ensimmäisellä kierroksella 205 ja toisella 171 henkilöä. Kuulemistilaisuudet olivat hyvin vuorovaikutteisia, ja vilkas keskustelu koski kattavasti selvityksen kohteena ollutta tehtäväkenttää ja toimijoita.

Selvitysmies otti lisäksi henkilökohtaisesti yhteyttä ja haastatteli laajasti työn kohteina olleiden tahojen edustajia sekä vieraili kyseisissä virastoissa ja laitoksissa tapaamassa niiden johtoa ja muuta henkilökuntaa. Lisäksi selvitysmies esitteli työn tuloksia useissa hallinnon järjestämissä tilaisuuksissa. Myös muutamien luonnonsuojeluhallinnon läheisten yhteistyökumppanien edustajia selvitysmies tapasi työnsä johdosta.

Selvitysmiehen jo alkuvaiheessa toivomia kysymyksiä, kommentteja ehdotuksia luonnonsuojeluhallinnon tuottavuusohjelman aihepiiristä karttui kymmenittäin etenkin sähköpostitse.

Henkilöstöjärjestöjen kuuleminen organisoitiin ensinnäkin niin, että yleisten kuulemistilaisuuksien kutsut lähetettiin myös henkilöstöjärjestöjen edustajille. Lisäksi selvitysmies kävi esittelemässä työtään ympäristöministeriön hallinnonalan yhteistointaneuvottelussa, ympäristöministeriön yhteistyökomiteassa, ympäristöhallinnon tuottavuuden ja alueellistamisen yhteistyöryhmässä, Metsähallituksen luontopalveluiden yhteistyötoimikunnassa sekä Metsäntutkimuslaitoksen yhteistyötoimikunnassa.

Esiselvitystyötä varten tehtiin yhdessä ympäristöministeriön viestintäyksikön kanssa viestintäsuunnitelma, minkä pohjalta varmistettiin tiedonkulkua hallinnon eri organisaatioihin. Projektille luotiin omat verkkosivut ympäristöhallinnon Intraan, jonne myös kuulemistilaisuuden aineistoa koottiin. Samaa aineistoa on välitetty myös muiden luonnonsuojeluhallinnon laitosten verkkosivuille. Selvitysmies kirjoitti lisäksi joitakin erillisiä artikkeleja esiselvityksestä tai hanke oli muutoin esillä hallinnon henkilöstölle leviävissä lehdissä.

3 Luonnonsuojeluhallinnon ominaispiirteitä

Luonnonsuojeluhallinto esiselvityksen tehtävänannon mukaisesti ymmärrettynä ei ole mikään selvärajainen ympäristöhallinnon osa. Moni luonnonsuojeluhallintoa luonnehtiva seikka on yleistettävissä kuvaamaan koko ympäristöhallintoa. Näitä ovat osaava, motivoitunut ja vaativissa hankkeissa karaistunut henkilöstö, joka on keskimäärin nuorempaa kuin valtionhallinnon väki yleensä. Määräaikaisten ja projektitehtävissä toimivien henkilöiden osuus on suurehko. Henkilövoimavarat ovat kasvaneet viime vuosina, joskin kasvu on kohdentunut epätasaisesti hallinnon eri osiin, viime aikoina pääosin Metsähallituksen luontopalveluihin. Alueellisissa ympäristökeskuksissa vilkkainta luonnonsuojeluhenkilöstön kasvun aikaa olivat vuodet 1995–1998. Kasvu on paljolti perustunut sekä luontopalveluissa että ympäristökeskuksissa henkilövoimavarojen uudelleen kohdentamiseen.

Luonnonsuojeluhallintoon kosketuksissa oleva laaja lainsäädäntö on varsin nuorta, ja työkenttä on muutoinkin muuttunut paljon viime vuosina. Muutoksiin on siis totuttu, mikä on omiaan ainakin jossain määrin vähentämään kehitystä rajoittavaa muutosvastarintaa.

Luonnonsuojeluhallinto vaatii laajan ja monipuolisen tietopohjan, jotta työstä suoriuduttaisiin hyvin. Siksi hallintoa tukevalla asiantuntijapalvelulla ja tutkimuksella on tärkeä merkitys.

Ominaista on myös, että keskushallinnon ulkopuoliset luonnonsuojeluhallinto-tehtävät ja osaaminen keskittyvät hyvin selvästi aluehallintotasolle (väliportaaseen): alueelliset ympäristökeskukset ja Metsähallituksen luontopalvelut hoitavat valtaosan tehtävistä. Paikallishallinnolle ei jää paljonkaan luonnonsuojelutehtäviä; tilanne on siis aivan toinen kuin esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain tehtävissä tai jätehuollossa. Paikallishallinnon luonnonsuojelupanos näkyy lähinnä vain suurimpien kaupunkien toiminnassa. Toisaalta Metsähallituksen luontopalveluiden henkilökuntaa on hajautettu myös paikallistasolle. Unohtaa ei kuitenkaan sovi maankäyttö- ja kaavoitusasioiden merkitystä luonnonsuojelun edistämisessä, ja maankäytön kentässähän kuntataso on keskeinen foorumi. Joka tapauksessa paikallishallinnon ohuus luonnonsuojeluhallinnon tehtäväkentässä rajaa osaltaan tuottavuusohjelman käytettävissä olevaa keinovalikoimaa.

Luonnonsuojelutehtävät liittyvät hyvin moniin yhteiskunnan toimintoihin. Sidosryhmäyhteistyö on sen vuoksi hyvin laajaa. Luonnonsuojeluhallinnossa on vankkaa kokemusta viedä luonnonsuojelutavoitteita eteenpäin läpäisevästi laajan sidosryhmäyhteistyön voimin. Tämän yhteistyön merkitys on erityisen suuri myös tuottavuuden ja vaikuttavuuden kannalta.

Esiselvityksen kohteina oleville virastoille ja laitoksille on ominaista myös, että mikään niistä ei ole keskittynyt pelkästään luonnonsuojelutehtäviin. Tarkasteltavina esiselvityksessä ovatkin virastojen ja laitosten osat. Osittain tähän liittyykin se seikka, että luonnonsuojeluhallinto on kehittynyt eri osien usein erilaisten kehityspolkujen tuloksena, joten kovin yhtenäinen se ei rakenteeltaan ole.

4 Luonnonsuojeluhallinnon yksiköt

Ympäristöministeriö johtaa ja ohjaa ympäristöhallinnon toimintaa. Luonnonsuojelutehtävät hoidetaan ympäristöministeriön alueiden käytön osastossa. Siellä tehtävistä vastaa luonnonsuojelun tulosryhmä, jolla on voimavaroja 27 henkilötyövuoden verran. Tulosryhmä jakautuu tehtävien mukaisesti ohjausryhmään, kehittämisryhmään ja kansainväliseen ryhmään.

Alueelliset ympäristökeskukset, joita on kolmetoista, huolehtivat toimialueellaan laajasti ympäristöhallinnon tehtävistä. Luonnonsuojelutehtävät painottuvat viranomaisrooliin ja luonnonsuojelun kokonaishallintaan. Luonnonsuojelutehtävien sijoittuminen alueellisten ympäristökeskusten organisaatiossa vaihtelee suuresti keskuksittain. On luonnonsuojeluosastoja, joiden tehtäviin kuuluu kuitenkin vaihtelevassa määrin myös muita ympäristötehtäviä (kulttuuriympäristökysymyksiä, ympäristövaikutusten arviointiasioita, ympäristöhoitoa). Luonnonsuojelu ja tutkimuksen tai ympäristön tilan tehtäväkenttä on joissakin ympäristökeskuksissa yhdistetty samaan osastoon. Perinteinen, joskin viime vuosien kehityksessä vähentynyt osastoyhdistelmä, on alueiden käytön ja luonnonsuojelun tehtävistä koostuva. Alueellisten ympäristökeskusten luonnonsuojelutehtäviin kohdistama työpanos on viime vuoden tilannetta mittapuuna käyttäen 122 henkilötyövuotta. Alueelliset ympäristökeskukset ovat ympäristöministeriön alaisia. Ne ovat sekä ympäristöministeriön että maa- ja metsätalousministeriön tulosohjauksessa; luonnonsuojelutehtäviä ohjaa ympäristöministeriö.

Metsähallituksen luontopalvelut on osa maa- ja metsätalousministeriön hallinnon alalla toimivaa valtion liikelaitosta. Luontopalvelut on Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien yksikkö. Se vastaa useimpien valtion luonnonsuojelualueiden hallinnasta ja hoidosta. Varsinaisen luonnonsuojelun lisäksi luontopalvelut muun muassa vastaa pääosin yleisistä vesialueista ja hoitaa erävalvontaan, metsäpuiden siemenhuoltoon ja uittoon liittyviä tehtäviä. Luonnonsuojelua koskeissa asioissa Metsähallitus on ympäristöministeriön ohjauksessa. Luontopalvelut on jakautunut keskusyksikköön ja kolmeen alueelliseen yksikköön. Luontopalvelujen henkilövoimavarat viime vuoden tasossa ovat 579 henkilötyövuotta eli se on luonnonsuojeluhallinnon henkilömäärältään suurin osa. Vakinaistakin henkilökuntaa on 338 henkilöä.

Suomen ympäristökeskus on ympäristöalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, joka edistää kestävästä kehityksestä. Se on alueellisten ympäristökeskusten tapaan ympäristöministeriön alainen mutta toimii sekä ympäristöministeriön että maa- ja metsätalousministeriön tulosohjauksessa, luonnonsuojeluasioissa ohjaajana on ympäristöministeriö. Luonnonsuojelutehtäviä Suomen ympäristökeskuksessa hoitavat asiantuntijapalveluosaston luontoyksikkö (LUM), luonnon monimuotoisuuden tutkimusohjelma (LTO) ja osin myös Itämeren suojelun tutkimusohjelma (ITO). Suomen ympäristökeskus on perustanut tai perustamassa kolme alueyksikköä (Oulu, Jyväskylä ja Joensuu). Voimavaroja luonnonsuojelutehtäviin Suomen ympäristökeskus on käyttänyt 60 henkilötyövuotta, vakinaisten osuus on kuitenkin vain 33,5 htv.

Metsäntutkimuslaitos toimii maa- ja metsätalousministeriön alaisena. Metsäntutkimuslaitoksen lakisääteisenä tehtävänä on edistää tutkimuksen keinoin metsien taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää hoitoa ja käyttöä. Metsäntutkimuslaitoksesta annetussa asetuksessa (1140/1999) laitoksen tehtäviin kuuluu muun muassa hoitaa hallinnassaan olevia tutkimus- ja luonnonsuojelualueita. Luonnonsuojelualueiden osalta tutkimuslaitosta ohjaa ympäristöministeriö. Metsäntutkimuslaitoksella on yhdeksän toimintayksikköä, joiden avulla toimintaa on hajautettu kautta maan. Luonnonsuojelualueiden hallinnan ja hoidon tehtäviin Metsäntutkimuslaitoksessa käytetään 7–10 henkilötyövuotta.

Merentutkimuslaitos on liikenne- ja viestintäministeriön alainen. Laitoksen lakisääteisenä tehtävänä on suorittaa ja edistää tieteellistä tutkimus- ja kokeilutoimintaa, joka lähinnä kohdistuu maamme ympäröivien merien luonnontieteellisiin ominaisuuksiin ja ilmiöihin sekä muihin meriä yleisesti koskeviin kysymyksiin pitäen silmällä käytännön tarpeita, erityisesti merialueiden suojelua ja hyväksikäyttöä, sekä huolehtia alan kansainvälisestä yhteistyöstä ja tiedotuspalvelusta. Ympäristötutkimusta koskevissa asioissa Merentutkimuslaitos on ympäristöministeriön ohjauksessa. Biologian osasto, jolle kuuluvat muun ohessa myös luonnon monimuotoisuuden aihepiirit, työskentelee noin 20 henkeä.

Luonnontieteellinen keskusmuseo on opetusministeriön hallinnonalalla toimiva Helsingin yliopiston konsistorin alainen erillinen tutkimuslaitos. Sen kokoelmat ovat kansalliskokoelmia ja palvelevat maan biologista ja geologista sekä luonnon monimuotoisuuden tutkimusta, opetusta ja tieteellistä sivistystä, alan kansainvälistä yhteistyötä ja yliopiston laitosten toimintaa. Museon johtosäännössä tehtäväksi nimetään muun ohessa suorittaa Suomen luonnon inventointia ja ympäristön seurantaa ja toimia CITES-sopimuksen velvoittamana Suomen tieteellisenä viranomaisena. Vakituista henkilökuntaa keskusmuseossa työskentelee 101 henkeä.

Yhteenvetona todettakoon, että esiselvityksen toimeksiannon rajaamaan luonnonsuojeluhallintoon kuuluu yksiköitä neljän eri ministeriön alaisista virastoista ja laitoksista. Luonnonsuojelutehtäviin käytettiin vuonna 2005 näissä yksiköissä yhteensä noin 760 henkilötyövuotta. Tähän lukuun ei ole laskettu ensinnäkään Merentutkimuslaitoksessa, Luonnontieteellisessä keskusmuseossa ja Metsäntutkimuslaitoksen tutkimustoiminnassa käytettyä työpanosta, koska niissä aihepiirien jako luonnonsuojeluhallintoa palveleviin ja muihin on hankalampaa. Myöskään Metsähallituksen luontopalveluiden erävalvontaan käyttämää työpanosta ei ole sisällytetty lukuun. Pysyväisluonteisesti luonnonsuojelutehtäviä hoitaa luonnonsuojeluhallinnossa vastaavin perustein laskien tätä nykyä noin 490 henkeä.

5 Luonnonsuojeluhallinnon tehtävät

5.1

Tehtävien jaottelu

Luonnonsuojelun tehtäväkentän voi jakaa pääryhmiin useallakin tavalla. Tässä on käytetty jakoa, joka kuvaisi tehtävien luonnetta ja luonnonsuojeluhallinnon roolia niissä. *Luonnon monimuotoisuuden turvaamisen tehtävät* ovat valtaosin luonnonsuojeluhallinnon vastuulla. Yhteistyötahoja niissäkin toki tarvitaan, mutta niissä luonnonsuojeluhallinnolla on niin suuri rooli, ettei tehtäviä käytännössä lainkaan hoidettaisi ilman sitä. *Ohjaavissa tehtävissä* luonnonsuojeluhallinnon osuus on myös tärkeä muttei välttämättä ylivoimainen. Luonnonsuojeluhallinto vaikuttaa – usein ratkaisevasti – toiminnan suuntaamiseen ja laatuun. Kyse on vaikuttavasta sidosryhmäyhteistyöstä parhaimmillaan. *Läpäisevät tehtävät* rakentavat välttämätöntä pohjaa varsinaisille toimenpiteille, olivatpa ne sitten hallinnollisia töitä, operatiivisia hoitotoimia tai vaikkapa edistämistehtäviä. Näiden lisäksi on eroteltava varsinaiset *tukitehtävät*.

5.1.1

Luonnon monimuotoisuuden turvaamisen tehtävät

Tästä luonnonsuojeluhallinnon ”omimmasta” tehtäväkokonaisuudesta on syytä ensin erottaa strateginen osio: *luonnonsuojelun strategia ja toimintapolitiikat*. Luonnonsuojelun kohteet ja menetelmät ovat kehittyneet vuosikymmenten myötä, ja kehitys ei varmasti pysähdy tulevinakaan vuosina. Strateginen työ on siten tärkeää jatkuvasti, jotta voidaan reagoida oikein tavoin ympäristön tilassa tapahtuviin muutoksiin ja yhteiskunnan asettamiin vaatimuksiin. *Toiminta- ja suojeluohjelmien valmistelu* ja yleensäkin *uusien suojeltavien kohteiden harkinta ja toteuttamistapojen* kehittäminen ovat käytännössä tätä toimintaa. Valmisteilla oleva Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön strategia ja toimintaohjelma vuosiksi 2006–2016 on ajankohtainen ja vaikuttavaksi tarkoitettu esimerkki tällaisista tehtävistä. Strategisista tehtävistä useimmat vaativat valtakunnallista katsantoa. Alueellinen painopiste on puolestaan *luonnonsuojelualueiden ja -kohteiden hoidon ja käytön yleissuunnittelulla*.

Suojeluohjelmien toteuttaminen ja luonnonsuojelualueiden perustaminen on laaja ja viime vuosien tulostavoitteissa luonnonsuojeluhallinnon tärkein tehtäväkokonaisuus. Työhön kuuluu ensinnäkin *luonnonsuojeluohjelmien ja Natura-verkoston kohteiden toteuttaminen* mutta myös *muiden* jonkintasoisella viranomaispäätöksellä suojeltaviksi vahvistettujen *kohteiden* (esimerkiksi maakuntakaavojen suojelualueet), *Metso-kohteiden* (Etelä-Suomen metsiensuojelun toimintaohjelma) ja *muiden yksityismaiden luonnonsuojelualueiden toteuttaminen*. Työkenttään on syytä lukea myös *valtionmaiden suojelukohteiden säädösvalmistelu*, johon liittyvät myös perustamisen edellyttämät suojelualuekiinteistötehtävät. *Yksityismaiden luonnonsuojelualueiden rauhoitusmääräysten päivittäminen* on myös oma laajakin työmuotonsa, jossa yhtenäistetään pitkän ajan kuluessa perustettujen alueiden kirjavia säännöstöä. Säädösvalmistelun ja luonnon-

suojelualueiden perustamisen vaihe on samalla siirtymä toteuttamisesta hallinnan ja hoidon tehtäväalueelle.

Luonnonsuojelualueiden hallinta, hoito ja käyttö on myös varsin laaja kokonaisuus. Siihen kuuluvat totunnaiset alueiden hallintakysymykset, kuten *kiinteistöhallinta, rajojen maastoonmerkintä ja alueille haettavien lupien ja käyttöoikeuksien käsittely*. Kiinteistöhallinta-termi ei ehkä täysin tee oikeutta luonnonsuojelualuekiinteistöjen hallintaa luonnehtiville monille erityispiirteille. Alueiden perustietojen keruu ja inventoinnit liittyvät oleellisesti hoitoon ja käyttöön aivan kuin luonnonsuojelualueiden tilan seurantakin. Operatiivinen hoito- ja käyttösuunnittelu sekä hoito- ja ennallistamistoimien alue- ja kohdekohtainen suunnittelu ja toteutus ovat tehtäväalueen keskeistä osaa. Suojelualueiden palvelukokonaisuuden hallintaan ja kehittämiseen lukeutuvat virkistyskäytön suunnittelu, palvelutuotanto, markkinointi ja viestintä sekä kysynnän, vaikuttavuuden ja kestävyysarviointi. Myös luonnonsuojelualueiden rakennusperintö- ja kulttuuriarvojen turvaaminen on oma tehtävänsä, jota ei sovi unohtaa. Hieman erillinen työkenttensä ovat Natura-viranomaistehtävät.

Lajien ja luontotyyppien suojelu on mittava kokonaisuus, joka aivan hyvin voitaisiin käsitellä kahtena erillisenä osana. Lajisuojelussa *lakisääteiset tehtävät* käsittävät muiden muassa luonnonsuojelulain mukaisia päätös- ja lupa-asioita. Metsästys- ja kalastuslain tarkoittamat eläinlajit eivät sitävästoin kuulu luonnonsuojeluhallinnon toimivaltaan, mutta EU:n luontodirektiivin kautta niistä muutamaa lajia koskevia kysymyksiä kiertyy myös lähelle luonnonsuojeluhallintoa. Lajisuojaus työllistää luonnonsuojeluhallintoa myös *inventointien ja perustietojen ylläpidon* muodossa. Suojelusuunnittelu, hoidon yleissuunnittelu sekä *lajien elinympäristöjen hoito* ovat myös tärkeitä tehtäväalueita. Uhanalaisarvioinnit luovat osaltaan perustaa tarvittaville toimenpiteille.

Myös luontotyyppien suojelussa on lakisääteisiä tehtäviä: *luonnonsuojelulain* lisäksi niitä sisältyy *vesilakiin* (pienvedet). *Metsälain* tarkoittamien erityisen tärkeiden elinympäristöjen suojelun viranomaisvastuu on metsäkeskuksilla, mutta työ liittyy niin läheisesti luonnonsuojeluhallinnon tehtäviin, että nämä luontotyypit on syytä mainita myös luonnonsuojeluhallinnon tehtäväkentän yhteydessä. Oman kategoriansa käytännön suojelutoimienkin näkökulmasta muodostavat myös *perinnebiotoopit*. Luontotyyppien suojelun aihepiiriin kuuluvat lajisuojelua vastaavasti myös *luontotyyppi-inventoinnit ja perustietojen ylläpito, suojelun ja hoidon yleissuunnittelu, luontotyyppien hoito sekä uhanalaisarvioinnit*.

5.1.2

Ohjaavat tehtävät

Luonnon monimuotoisuuden yleinen edistäminen ja valvonta sisältää hallinnon sisäistä *strategista ohjausta* (lainsäädännön kehittäminen, kansainvälisen yhteistyön johto, toiminnan painopisteiden ja linjausten asettaminen, hallinnon yksiköiden tuulosohjaus). *Laillisuusvalvonnan ja luonnonsuojelun yleisen edun valvonnan* tehtävät ovat tärkeää viranomaistyötä. *Toiminnan suunnittelu ja kehittäminen, sidosryhmäyhteistyön kehittäminen, viestintä, ja hankkeiden ja rahoituksen edistäminen* voidaan myös lukea tähän kokonaisuuteen. Viestintä on kuitenkin niin laaja ja läpäisevä, kaikkiin muihinkin tehtäväalueisiin liittyvä, että sen paikka voisi aivan yhtä hyvin olla muuallakin.

Hyvin olennainen työkenttä sisältyy **luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävänn käytön edistämiseen**. Erilaisten kehittämishankkeiden edistäminen ja suuntaaminen

on tärkeää luonnonsuojeluhankkeiden tavoitteiden kannalta. *Hankkeiden ja suunnitelmien vaikutusten arviointiin* sisältyy ympäristöhallinnon lakisääteistä viranomaisroolia. *Yleisessä edistämisessä, ohjauksessa ja neuvonnassa* luonnonsuojeluhallinnolla on hyvin vaikuttava asiantuntijarooli etenkin kaavoituksen, muun alueiden käytön ja rakentamisen, metsä- ja maatalouden, energiantuotannon, vesiasioiden, maa-ainesasioiden, kaivostoiminnan, matkailun ja aluekehittämisen sidosryhmäyhteistyössä. Tämä laaja aihepiiri kuuluu luonnonsuojeluhallinnon tärkeimpiin vaikuttamisalueisiin. On syytä lisäksi mainita tässä yhteydessä *asiantuntijayhteydet luonnonvara-asioita hoitaviin tahoihin*.

Maisemanhoito ja -suojelu koetaan yhteiskunnassa tärkeäksi osaksi ympäristömme vaalimista. Luonnonsuojeluhallinto on alan sidosryhmäyhteistyössä asiantuntijana (*yleinen edistäminen, ohjaus ja neuvonta sekä maisemakysymykset hankkeissa ja suunnitelmissa*). Myös *maisema-alueet* (esimerkiksi valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet, luonnonsuojelulain nojalla perustetut maisema-alueet ja perinnemaisemat) vaativat omaa huolenpitoaan.

Luonnon virkistyskäyttö on laaja toimiala, jonka edistämisellä on yhteiskunnassa sosiaalista tilausta ja joka liittyy läheisesti matkailun kehittämiseen. Tässä yhteydessä sillä käsitetään suojelualueiden ulkopuolella tapahtuvaa luonnon virkistyskäyttöä. Luonnonsuojeluhallinnolla on roolia sen *yleisessä edistämisessä ja toiminnan kestävyiden ja ympäristövaikutusten arvioinnissa*. Myös joitakin *viranomaistehtäviä* kuuluu luonnonsuojeluhallinnolle (*maastoliikenne-, vesiliikenne- ja ulkoilulain mukaiset tehtävät*). Luonnonsuojeluhallinto on ollut jossain määrin mukana myös alan *suunnittelussa ja rakentamisessa*.

5.1.3

Läpäisevät tehtävät

Luonnonsuojeluhallinnon tehtävät vaativat vahvaa ja ajantasaista tietopohjaa. Siksi **luonnon monimuotoisuutta koskevan tiedon tuottaminen, analysointi ja levittäminen** on aivan keskeinen asia. Luonnonsuojeluhallinnon oma osuus on hyvin tärkeä, mutta työssä on toki mukana muitakin tahoja. *Asiantuntijapalvelujen* tarve vaihtelee aihe- ja tapauskohtaisesta aina laajempiin yhdennettyihin arviointeihin. Ilman elävää *luonnon monimuotoisuuden ja hoidon tutkimusta* asiantuntijapalvelujenkin taso vähitellen näivettyisi. Luonnonsuojeluhallinnon on hyvin tähdellistä pystyä vaikuttamaan tutkimuksen suuntautumiseen. Hallinnon tavoitteiden kannalta oleellisia tutkimuksen aihealueita ovat tätä nykyä etenkin suojelun riittävyys, hoitoon ja käyttöön liittyvät kysymykset, eritoten käytön kestävyys, edelleen biodiversiteetin uhat ja nousevana alana luonnonsuojelun sosio-ekonomiset näkökulmat. Asiantuntijapalvelujen tarve keskittyy paljolti samoihin aihepiireihin; lisäksi ilmenee paljon detaljoidumpaa, esimerkiksi laji- ja luontotyyppitason tietotarvetta.

Tiedon saatavuus ja helppokäyttöisyys riippuu paljolti tietoaineistojen ja -järjestelmien tasosta. **Tietoaineistojen ja -järjestelmien ylläpidon ja kehittäminen** tehtäväalue on käytännön työn tuottavuuden kannalta varsin tärkeä. Luonnonsuojeluhallinnon näkökulmasta tehtäväalueen jaon voi tehdä korostamalla erikseen *paikkatietojärjestelmien* merkitystä *muiden tietojärjestelmien* rinnalla. *Tiedonhallinnan yleinen kehittäminen* vaatii erityishuomiota, jotta järjestelmät pystyisivät jatkuvasti vastaamaan hallintomme nopeasti kehittyviin tarpeisiin.

Luonnon monimuotoisuuden tilan seuranta ja raportointi tuottaa niin ikään hallinnolle toimenpiteitä pohjustavaa aineistoa. Tarvitaan *elinympäristöjen ja luontotyyppien seuranta, lajiseurantoja*, ja oman ryhmänsä muodostavat myös *suojealueiden ja luontotyyppien hoidon ja ennallistamisen seurannat*. Seurannan kentän moninaisuuden vuoksi on syytä korostaa myös *biodiversiteettiseurannan koordinaation* merkitystä. *Monimuotoisuuden tilan raportointi* on tärkeä vaihe tietojen välittävistä niiden perusteella toimenpiteitä valmisteleville, ja tätä on paljon myös kansainvälisellä tasolla ja EU:n velvoittamana. Seurannat voi jakaa myös yleisseurantoihin, jotka antavat tietoa luonnon monimuotoisuuden tilasta ja kehityssuunnista sekä erityisseurantoihin, joita tarvitaan eritoten suoje- ja hoitotoimien tarpeellisuuden ja tehon arviointiin (lajit, luontotyytit, alueet).

Luonnonsuojelehallinnon työ saa yhteiskunnassamme paremmin tukea, mikäli ympäristötietoisuus pysyy korkealla tasolla. Siksi *luonnonharrastuksen ja -tunte-
muksen tukeminen sekä ympäristötietoisuuden ja -kasvatuksen edistäminen* on oma tehtäväalueensa. Tässä luonnonsuojelehallinto ei kuitenkaan ole päätoimija mutta on mukana omalta osaltaan ja ennen kaikkea tukemassa kyseisiä pyrkimyksiä. Hallinnon roolia ovat lähinnä *luonnonsuojelela ja suojelelun kohteita koskevan aineiston tuottaminen ja ylläpito* sekä *ympäristövalistuksen ja -kasvatuksen tukeminen*. *Viestinnän* merkitys on tämän tehtäväkentän kannalta aivan oleellinen.

Luonnonsuojelehallinnossa *kansainvälinen yhteistyö* on arkipäivää. Luonnonsuojelehallinto tekee suurta työpanosta varsinkin *lähialueyhteistyössä*. Suomella on luonnonsuojelekysymyksissäkin *rooli vastuullisena kehittyneenä maana*, mikä ilmenee lukuisina kansainvälisinä asiantuntijatehtävinä sekä kansainvälisten luonnonsuoje-
lusopimusten velvoitteina. Vaativimmat velvoitteet tulevat Euroopan unionin luonnon monimuotoisuuden suojelela ja kestävää käyttöä edistävän politiikan kautta. EU:n aktiivinen rooli Biologista monimuotoisuutta koskevan YK:n yleissopimuksen (Convention on Biological Diversity, CBD) toteutuksessa näkyy tavoitteena pysäyttää monimuotoisuuden köyhtyminen vuoteen 2010 mennessä. Tavoitteen toteuttamiseksi komissio julkaisi 22.5.2006 laaja-alaisen toimintasuunnitelman, jota toteutetaan sekä yhteisön tasolla että jokaisessa jäsenmaassa. Suomessa EU:n toimintasuunnitelma on sisällytetty pian valmistuvaan Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelelun ja kestäväen käytön strategiaan ja toimintaohjelmaan vuosiksi 2006–20016.

5.1.4

Tukitehtävät

Luonnonsuojelehallinto käyttää tietysti myös *tukipalveluja*, joihin kuuluvat eritoten henkilöstöhallinnon, taloushallinnon ja tietohallinnon tehtävät. Näistä monet saadaan luonnonsuojelehallinnon ulkopuolisina palveluina.

5.2

Tehtävien työnjako

Luonnonsuojelehallinnolle vuosien mittaan muotoutuneen työnjaon voi kiteyttää neliosaisena. Ympäristöministeriö vastaa strategisesta johtamisesta, alueelliset ympäristökeskukset käytännön hallinto- ja edistämistehtävistä alueillaan, Metsähallituksen luontopalvelut valtion luonnonsuojelealueiden hallinnasta ja hoidosta sekä Suomen

ympäristökeskus, Metsäntutkimuslaitos, Merentutkimuslaitos ja Luonnontieteellinen keskusmuseo asiantuntija- ja tutkimuspalveluista. Vaikka tämä työnjako on päälinjaukseltaan hyvä, se on eräiltä raja-alueiltaan hämärtynyt, ja siinä on lisäksi muitakin tuottavuuden kannalta tarkistamistarpeessa olevia kohtia.

Edellä esitettyä tehtäväkentän jaottelua pohjana käyttäen nykyistä työnjakoa on syytä pohtia tarkemmin. *Luonnon monimuotoisuuden turvaamisen tehtävissä* ympäristöministeriö vastaa pääosin luonnonsuojelun strategiasta ja toimintapolitiikasta ja osin suojeluohjelmien toteuttamisesta ja luonnonsuojelualueiden perustamisesta. Alueellisilla ympäristökeskuksilla on päävastuu luonnonsuojeluohjelmien toteuttamisesta ja yksityismaiden luonnonsuojelualueiden perustamisesta ja hoidosta. Myös luonnonsuojelun alueelliset strategiset kysymykset ovat ympäristökeskusten toimintakenttää. Metsähallituksen luontopalvelut vastaavat valtion luonnonsuojelualueiden hallinnasta ja hoidosta lukuunottamatta eräitä Metsäntutkimuslaitoksen ja vähemmässä määrin muiden valtion laitosten hallitsemia alueita. Lajien ja luontotyyppien suojelu jakaantuu muita tehtäviä enemmän luonnonsuojeluhallinnon eri toimijoiden kesken.

Ohjaavissa tehtävissä luonnonsuojeluhallinnon osuuden työnjaossa päävastuu painottuu ympäristöministeriölle ja alueellisille ympäristökeskuksille. Metsähallituksen luontopalveluilla on merkittävämmän osuutta vain luonnon virkistyskäytön tehtävissä.

Läpäisevät tehtävät jakautuvat jo nimensä mukaisesti laajemmin eri toimijoille. Osa tehtävistä painottuu selvästi tutkimus- ja asiantuntijapalvelujen tuottajille (luonnon monimuotoisuutta koskevan tiedon tuottaminen, analysointi ja levittäminen, luonnon monimuotoisuuden tilan seuranta ja raportointi). Ympäristöministeriö johtaa kansainvälistä yhteistyötä, joka muilta osin jakautuu koko kentälle. *Tukitehtäviä* tuotetaan osin luonnonsuojeluhallinnon ulkopuolella.

5.3

Mitä kuuluu luonnonsuojeluhallinnon ydintehtäviin?

Luonnonsuojeluhallinnon ydintehtäviin on syytä lukea ensinnäkin *luonnon monimuotoisuuden turvaamisen tehtävät* lukuun ottamatta eräitä luonnonsuojelualueiden hoidon ja käytön operatiivisia töitä. Luonnonsuojelualueiden palvelukokonaisuuksien hallinta kuuluu kuitenkin ydintehtäviin.

Ohjaavista tehtävistä luonnon monimuotoisuuden yleinen edistäminen ja valvonta sekä luonnonvarojen kestävä käytön edistäminen ovat epäilemättä ydintehtäviä. Maisemanhoidosta ja -suojelusta osa (mm. maisemaekologiset ja luonnonmaisemaan liittyvät asiantuntijatehtävät) sekä vastaavasti luonnon virkistyskäytön aihepiiristä asiantuntijaluonteiset tehtävät (edistäminen, kohdentaminen, vaikutusten arviointi) kuuluvat ydintehtäviin.

Läpäisevistä tehtävistä luonnon monimuotoisuutta koskevan tiedon tuottaminen, analysointi ja levittäminen ja luonnon monimuotoisuuden tilan seuranta voidaan perustellusti lukea ydintehtäviin. Tietoaineistojen ja -järjestelmien ylläpitoa ja kehittämistä ei voi jättää ydintehtävien ulkopuolelle. Luonnonharrastuksen ja -tuntemuksen tukemisesta sekä ympäristötietoisuuden ja -kasvatuksen edistämisessä ydintehtäväosa kutoutuu luonnonsuojeluhallinnon asiantuntijatehtävien ympärille.

Tehtävät muuttuvat toimintaympäristön ja -tavoitteiden myötä

Tuottavuuden kannalta on oleellista, että hallinto pystyy riittävän joustavasti mukautumaan toimintaympäristön muutosten tuomiin uusiin tavoitteisiin.

Luonnon monimuotoisuuteen liittyvät asiat kuuluvat painoaloihin niin globaalilla tasolla kuin Euroopan unionissa. On siten hyvin ilmeistä, että luonnonsuojeluhallinnon tehtävät eivät Suomessa tule ainakaan vähenemään.

Tehtävien muuttumisen taustalla on monia tekijöitä, joista ehkä suurimman, ilmastomuutoksen, kaikkia vaikutuksia ei vielä täysin pystytä ennakoimaan. Joka tapauksessa se vaikuttaa jo lähivuosiin niin, että strategisten kysymysten painoarvo luonnonsuojeluhallinnossa kasvaa entisestään ja uusien ja uudenlaistenkin käytännön luonnonsuojelutoimien tarve lisääntyy.

Kansallisten luonnonsuojeluohjelmien toteuttamisen pitkä ja voimavaroja sitonut työrupeama lähenee päätösvaihettaan. Jo vuonna 2008 ja laajemmin 2010 alkaen toteuttamistehtävien volyymi on selvästi nykyistä pienempää. Työ jatkuu muiden kohteiden ja Metso-ohjelman sekä sen tulevan jatkopäätöksen viitoittamana kehittyvin muodoin ja menettelyin. Uutta asennoitumista vaaditaan tämän kehityksen myötä luonnonsuojeluhallinnon henkilöstöltä. Lisäksi toteuttamistoissa kouliintunutta henkilöstöä odottaa useita vuosia kestävä säädösvalmistelu- ja suojelualuekiinteistöjen muodostamistehtävien vaihe, jonka tuloksena perustetaan suojeluohjelmien toteuttamisen tuloksena satamäärin uusia valtion luonnonsuojelualueita ja laajennetaan entisiä. Tähän liittyy myös laajaa yksityismaiden luonnonsuojelualueiden rauhoitusmääräysten päivittämis- ja yhtenäistämistarvetta.

Luonnonsuojelualueiden hallinnan, hoidon ja käytön tehtäväkentän merkitys on aluksi kasvussa. Yhteiskunnassa on laajaa sosiaalista tilausta kehittää luonnonsuojelualueverkkoa kestävästi suojelutavoitteet turvaten ja kestävä virkistys- ja luontomatkailukäytön mahdollisuudet huomioon ottaen. Aluksi on kiireellisten, Natura-alueiden hoidon ja käytön yleissuunnittelussa priorisoitujen toimenpiteiden vaihe. Myöhemmin tehtäväkentän työmäärä jonkin verran vähenee ja vakiintuu.

Lajiensuojelun tarve on lisääntymässä mutta vaatii ensin eräänlaisen harkinta- ja priorisointivaiheen. Luontotyyppien suojelu on myös kasvamassa, mutta suuntaviivat hahmottuvat laajemmin vasta luontotyyppien uhanalaisuuden kartoitusprojektin tulosten valmistuttua ensi vuoden lopussa.

Luonnonsuojelutoimien tulevaisuuteen vaikuttaa oleellisesti se, että paine kokonaisvaltaisempaan, ekosysteemilähestymistavan sisältävään näkökulmaan kasvaa. Siksi luonnonsuojeluhallinnon osuus ohjaavien tehtävien, erityisesti luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävä kehityksen edistämisen tehtäväalueella lisääntyy. Ympäristövaikutusten arvioinnin osaamisen ja luonnonsuojelun asiantuntemuksen entistä laajempi integrointi on välttämätöntä. Enenevästi painottuvat muiden muassa luonnonalueiden pirstoutumisen, haitallisten vieraslajien ja taajamaluonnon kysymykset.

Luonnonsuojeluhallinnon tarvitsemaan tietovarantoon kohdistuu kasvavia vaatimuksia jo kansainvälisten ja EU-velvoitteiden myötä. Tämä ei tarkoita välttämättä volyymin kasvua kautta linjan. Tiedon levittäminen ja ympäristötietoisuuden turvaaminen vaatii jatkuvaa panostusta. Toimialavastuun periaate edellyttää, että myös muut hallinnonalat huolehtivat osaltaan kasvavistakin vaatimuksista.

Yhtä kaikki: Voimavarojen paine suuntautuu ensinnäkin luonnonsuojelun kokonaisvaltaisen edistämisen ja vaikutusarvioinnin kenttään, missä erityisesti laaja-alaisen asiantuntemuksen tarve kasvaa. Asiantuntija- ja tutkimuspalveluissa on voimavaroja syytä kohdentaa erityisesti valtakunnallisiin koordinoitaviin sekä turvata tarvittavan erityisasiantuntemuksen saanti aloilla (esimerkiksi lajisuojelussa eräät lajiryhmät), joilla asiantuntijoita yleensäkin on maassamme niukalti. Luonnonsuojelualueiden hoidon ja käytön kysymyksissä ja laajemminkin suojelualueverkoston kehittämisessä on aluksi resurssipaineita. Tietojärjestelmien kehittäminen vaatii lähivuosina myös voimavaroja.

6 Luonnonsuojeluhallinnon ongelmakohdat tuottavuuden näkökulmasta

Luonnonsuojeluhallinto on rakentunut osista, joilla on oma historiansa sekä sen myötä oma toimintakulttuurinsa. Tästä seuraa tiettyä hajanaisuutta ja työnjaon epätasällisyyttä. Toisaalta luonnonsuojeluhallinnolla on monia tuottavuuden kannalta myönteisiä ominaispiirteitä. Näistä keskeisin on, että henkilöstö on hyvin pitkälle sitoutunut yhteisiin tavoitteisiin ja on motivoitunutta, osaavaa ja vaikeissa työvaiheissa kouliintunutta. Näin ollen luonnonsuojeluhallinto toimii sittenkin yhtenäisemmin kuin sen rakenteesta ja kehityshistoriasta sinänsä voisi päätellä. Tulevista tavoitteista ei kuitenkaan enää yhtä hyvin selvitä ilman luonnonsuojeluhallinnon kiinteyttämistä.

6.1

Alueelliset ympäristökeskukset ja Metsähallituksen luontopalvelut

Hallinnon hajanaisuus ilmenee ensinnäkin aluetasolla. Alueelliset ympäristökeskukset ja Metsähallituksen luontopalvelut vastaavat siellä luonnonsuojelutehtävistä. Ne ovat kovin erilaisia toimijoita.

Alueellisissa ympäristökeskuksissa luonnonsuojelutehtävät ovat osa laajaa ympäristöasioiden kenttää. Luonnonsuojelutehtävien kirjo on hyvin moninainen painotuen hallinnollisiin tehtäviin, luonnonsuojelun yleisen edun valvontaan ja yleisiin edistämis- ja kehittämistehtäviin. Myös alueiden hoitoon liittyviä tehtäviä on ympäristökeskuksilla kosolti, koska yksityismaiden hoidon viranomaisvastuu kuuluu niille. Työkentän laajuuden ja monipuolisuuden vuoksi ympäristökeskusten luonnonsuojelutoimi harjoittaa laajaa yhteistyötä niin virastonsa sisällä kuin ulkoisten sidosryhmien kanssa.

Alueelliset ympäristökeskukset eroavat toisistaan varsin paljon, mikä osaltaan johtuu alueiden erilaisista oloista ja siten tehtävien painopisteiden luonnollisesta eroavuudesta. Selviä eroja on myös luonnonsuojelutehtävien hallinnollisessa organisoinnissa. Lisäksi on muitakin eroja, jotka vaikeuttavat tulosohjausta ja myös luonnonsuojelun tavoitteiden toteutumista. Erilaisuus on tiettyyn rajaan asti rikkaus ja etu, mutta ympäristökeskusten erilaisuudessa tästä ei ole pelkästään kysymys.

Alueellisten ympäristökeskusten aloittaessa toimintansa vuonna 1995 tavoitteena oli yhdistää lääninhallitusten ympäristöosastojen ja vesi- ja ympäristöpiirien voimavarat ympäristöasioiden hoidon tehostamiseksi. Myös luonnonsuojeluhallinnon näkökulmasta yhdistäminen on ollut onnistunut ratkaisu. Kaikin osin tehtäväkenttä ei kuitenkaan ole sulautunut toiminnallisesti niin yhtenäiseksi kokonaisuudeksi kuin alun perin toivottiin. Ympäristörakentamisen ja ympäristönhoidon työkenttä ja luonnonsuojeluun liittyvät hoito- ja kunnostustavoitteet ovat yllättävän vähän

pystyneet yhdentymään alueellisissa ympäristökeskuksissa. Toinen vastaava ilmiö on koettu ympäristökeskusten tutkimuksen toimialalla: luonnonsuojeluhallinnolle tärkeät aihepiirit ovat olleet kovin vähän mukana toiminnassa.

Metsähallituksen luontopalvelut vastaavat erityisesti valtion luonnonsuojelualueiden hoidosta ja hallinnasta sekä tuottavat luonto- ja retkeilypalveluja. Lisäksi luontopalveluilla on mm. eräiden erityislakien nojalla lähinnä alueiden hallintaan liittyviä tehtäviä, ja erävalvonta kuuluu myös työkenttään. Luontopalvelujen vastuulle on lisäksi annettu eräitä laajemmin luonnonsuojeluun liittyviä kysymyksiä mm. lajisuojelussa. Pääosin luontopalvelujen tehtävät ovat luonteeltaan operatiivisia.

Metsähallituksen luontopalvelujen organisaatio on varsin yhtenäinen ja tehokas, ja sen tulostehokas on helppoa. Yhtenäisyys on operatiivisessa toiminnassa etu, mikäli se ei johda liialliseen yhdenmukaisuuteen ja kangistavaan yksipuolisuuteen. Luontopalvelujen työkenttä suuntautuu vain osaan luonnonsuojeluhallinnon tehtäviä, mutta sillä kentällä luontopalvelut tekee tärkeää sidosryhmäyhteistyötä. Metsähallitus koetaan merkittävänä toimijana etenkin Itä- ja Pohjois-Suomessa; myös pienillä paikkakunnilla luontopalveluilla on organisaationsa ansiosta vaikuttavuutta sidosryhmäyhteistyössä. Maakuntatason vaikuttajana Metsähallituksella on sitä vastoin vähemmän roolia. Luonnonsuojelun kokonaisnäkemystä ei luontopalvelut tehtäväkenttensä mukaisesti ole pyrkinytkään edustamaan.

Luontopalvelut ovat osa valtion liikelaitosta, mutta siellä julkiset hallintotehtävät on keskitetty luontopalveluihin. Käytännössä tämä asema takaa itsenäisyyttä luonnonsuojeluasioiden hoidossa. Vaikka asema valtion liikelaitoksen yhteydessä voidaan periaatteessa kokea ongelmanakin, on siitä kyllä ollut luonnonsuojeluhallinnon kannalta enemmän hyötyä. Luontopalvelut ovat vielä viime vuosinakin pystyneet alueellisia ympäristökeskuksia paremmin kohdentamaan uusia voimavaroja luonnonsuojelutehtäviin. Myös valtion talouskäytössä olevien alueiden luonnonsuojelunäkökohtien turvaamiseen on tällä organisaatiomallilla ollut myönteistä vaikutusta.

Alueellisten ympäristökeskusten ja Metsähallituksen luontopalveluiden välisessä työnjaossa on joitakin ongelmia, vaikka yhteistyö sinänsä on hyvää. Luonnonsuojelun yleisen edun valvontaan liittyvissä viranomaistehtävissä on ollut pientä epämääräisyyttä. Selvimmin se on ilmennyt kaavoituksen ja muiden maankäyttöasioiden yhteydessä. Metsähallitus ei ole kaikin ajoin pystynyt selvittämään omaa rooliaan, mistä on ollut seurauksena, että esimerkiksi kaavoitusta koskeissa viranomaisneuvotteluissa laitosta on joskus edustanut joku muu kuin luontopalvelujen edustaja tuoden esille metsätalouden tai Laatumaan näkökulmaa. Näissä neuvotteluissa on myös usein luontopalvelujen edustus koettu tarpeettomaksi päällekkäisyydeksi alueellisen ympäristökeskuksen luonnonsuojelutoimen edustajan kanssa.

Luonnonsuojelualueiden hoidossa työnjako pohjautuu lainsäädäntöön. Alueellisille ympäristökeskuksille kuuluu yksityismaiden hoidon viranomaisvastuu, mutta luontopalvelut vastaa pääosasta valtion maita. Tämä jako ei ole tuottavuuden kannalta hyvä ja johtaa jatkuessaan tehottomuuteen.

Yksityismaiden hoitotoiminta on ollut vielä valtion maihin verrattuna vähäistä ja käytännöiltäänkin epäyhtenäisempää, mikä johtuu paljolti rahoituksen niukkuudesta. Luontopalveluilla on hoidon, ennallistamisen ja suojelualueiden käytön ja palveluiden järjestämisessä laajin ja syvin osaaminen. Monilla suojelualueilla on sekä valtion omistamia osia että yksityisiä suojelualueosia, mikä osaltaan myös asettaa kyseenalaiseksi maanomistukseen perustuvaa suojelualueiden hoidon viranomaisvastuujakoa.

Myös yksityisten alueiden perusinventointien organisoinneissa on ympäristökeskuskohtaisia eroja ja suuria tuottavuuseroja. Parhaimpiin tuloksiin on päästy hyvällä yhteistyöllä ja toiminnan keskittämällä. Perusinventoinnit liittyvät läheisimmin operatiiviseen hoitotoimintaan.

Alueiden hoito vaatii tuottavuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta riittävän yleissuunnittelutason, jotta hankkeet voidaan kohdentaa ja priorisoida tarpeiden mukaan. Tämän tason täytyy käsittää kaikki luonnonsuojelualueet omistuksesta riippumatta. Vasta Natura-alueiden hoidon ja käytön yleissuunnitelma, joka valmistuu useimpien ympäristökeskusten alueilla tänä vuonna, on tällainen hoidon ja käytön tarvitsemien toimien kokonaistarkastelu. Aluekohtaisten hoito- ja käyttösuunnitelmien hyväksymismenettely on koettu osin myös tarpeettoman raskaana.

Alueellisten ympäristökeskusten ja Metsähallituksen luontopalvelujen välistä yhteistyötä hankaloittaa se, että erityisasiantuntemus, jota molemmat tarvitsisivat, ei aina kohdennu työtehtävien määrän ja laadun mukaisesti. Erityisasiantuntemuksen yhteiskäyttöään ei toimi riittävästi. Raja-aidat ovat tässä mielessä liian korkealla. Ympäristökeskukset ja luontopalvelut ovat hyvästä yhteistyöstään huolimatta liian erillisiä ”omia maa-ilmojaan”, mikä ei voi olla heijastumatta toiminnan tuottavuuteen ja vaikuttavuuteen. Ympäristökeskusten ja Metsähallituksen luontopalvelujen aluejaot ja toimipaikat poikkeavat suuresti toisistaan, mikä vaikeuttaa jonkin verran yhteistyötä, vaikka nykYTEKniikka vähentääkin ongelmia. Metsähallituksen uusi kolmialueinen malli ja 13 ympäristökeskusten aluetta eivät käy yksiin parhaalla mahdollisella tavalla. Erittäisenä yksityiskohtana mainittakoon, että luontopalvelujen aluejako ei kaikin osin noudata muita hallinnollisia jakoja.

Ongelmakohdat kiteytettyinä: Alueellisilla ympäristökeskuksilla ja Metsähallituksen luontopalveluilla suuria eroja toimintakulttuurissa, alueelliset ympäristökeskukset keskenään hyvin erilaisia, viranomaistehtävissä työnjaon epämääräisyyttä, luonnonsuojelualueiden hallinnan ja hoidon viranomaisvastuun jako epätarkoituksenmukaista, hoidon organisoinnissa ja suunnitelmien käsittelyvaiheissa korjattavaa, yksityismaiden hoidossa epäyhtenäisyyttä, inventointiasioissa suurta vaihtelua, erityisasiantuntemus ei kohdennu riittävän hyvin, toimialuejakojen ja -paikkojen erot hankaloittavat yhteistyötä.

6.2

Metsäntutkimuslaitos valtion luonnonsuojelualueiden hoitajana

Metsäntutkimuslaitoksella on hallinnassaan 7600 hehtaaria valtion lakisääteisiä luonnonsuojelualueita. Laitoksella on pitkä historia suojelualueiden hoitajana. Suojelualueet ovat osa laajempaa laitoksen hallinnassa olevaa tutkimusmetsäverkostoa (88 000 ha). Tuottavuuden näkökulmasta ei ole tarkoituksenmukaisin ratkaisu, että valtion luonnonsuojelualueiden hallinta ja hoito on Metsähallituksen luontopalvelujen lisäksi osin hajautettu muuallekin. Metsäntutkimuslaitoksen ydintehtäviin ei luonnonsuojelualueiden hallinta ja hoito kuulu.

Tärkeimmät Metsäntutkimuslaitoksen hallinnassa olevista luonnonsuojelualueista ovat Kolin kansallispuisto, Mallan luonnonpuisto – Saana sekä Punkaharju. Erittäisenä Kolilla laitos on tehnyt uraauurtavaa työtä suojelualueiden hoitoa ja käyttöä palvelevan tutkimuksen ja kehitystyön saralla sekä luonut toimivat sidosryhmäsuhteet.

Aiemmissa hallinnansiirroissa Metsäntutkimuslaitokselta Metsähallituksen luon-
topalveluille ei ole ilmennyt sellaisia ongelmia, jotka antaisivat perusteita kyseenalais-
tamaan hallinnonsiirron tuomia tuottavuushyötyjä luonnonsuojelualueiden hoidon
ja käytön näkökulmasta.

Ongelmakohdat kiteytettyinä: Luonnonsuojelualueiden hallinta ja hoito eivät kuulu
laitoksen ydintehtäviin, valtion luonnonsuojelualueiden hoidon vastuu epätarkoituk-
senmukaisesti hajautettu.

6.3

Tietovaranto-, asiantuntija- ja tutkimuspalvelut

Luonnonsuojeluhallinto tarvitsee menestyäkseen vankan tiedollisen perustan. Pal-
velun tulee olla asiantuntevaa ja tiedon käyttökelpoisessa muodossa sekä helposti
saatavissa ja jaettavissa. Suomessa on perinteitä ja vankkaa osaamista luonnonsuo-
jeluhallintoa hyödyttävän tiedon tuottamisessa. Luonnonsuojeluhallinto tarvitsee
asiantuntijapalveluja hallinnon, operatiivisen hoitotoiminnan ja strategisen kehittä-
misen tueksi. Elävä tutkimus- ja kehittämistoiminta on perustana myös asiantunti-
japalvelujen tason säilymiselle. Laaja-alaisempia yhdenmukaisia arviointoja tarvitaan
myös yhä enemmän.

On koettu selkeäksi ongelmaksi, että tutkimus- ja asiantuntijapalvelutiedon tuotta-
misen työnjaossa ja yhteistyössä on epämääräisyyttä. Eri toimijoiden asiantuntemusta
ei millään muotoa kyseenalaisteta, mutta työ ei nykyisellään kohdenna riittävästi
luonnonsuojeluhallinnon tarpeisiin.

Suomen ympäristökeskus ympäristöalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksena on
keskeisessä asemassa myös luonnonsuojeluhallinnon tietotarpeiden kannalta. Sen
rooli on kuitenkin hieman hahmottumaton, ja odotukset Suomen ympäristökes-
kuksen palveluja kohtaan ovat suuremmat kuin keskus on voinut tarjota. Erityisesti
voimakkaampaa koordinoivaa roolia kaivataan. Suomen ympäristökeskuksen asema
ei tietenkään ole helppo: samanaikaisesti pitää toimia tutkimuksen korkealla kan-
sainvälisellä tasolla ja pystyä käytännönläheisestikin edistämään asiantuntijatiedon
saatavuutta. Tämä dilemma ei saa kuitenkaan heikentää keskuksen kokonaisvaltaista
vaikuttavuutta luonnonsuojeluhallinnon palvelijana. Huolta on herättänyt, onko
luonnonsuojeluhallinnon tarvitsemalla asiantuntemuksella Suomen ympäristökes-
kuksessa sitä vaikuttavuutta, mitä luonnon monimuotoisuuskysymysten painoarvo
edellyttäisi.

Metsäntutkimuslaitoksen asema luonnon monimuotoisuuteen liittyvässä tutki-
muksessa ja seurannassa erityisesti metsäluontoa koskevissa aiheissa on hyvin tärkeä.
Myös luonnon virkistyskäytön tutkimuksessa laitos on luonnonsuojeluhallinnon
näkökulmasta merkittävä tietopohjan tuottaja. Ympäristöministeriön Metsäntutki-
muslaitosta koskeva tulosohjaus on rajoittunut laitoksen hallinnassa olevien luon-
nonsuojelualueiden kysymyksiin ulottuen melko yksityiskohtaisiin asioihin.

Merentutkimuslaitos on perinteikäs ja tärkeä toimija merien tilan ja meriluonnon
tutkimuksessa ja seurannassa. Yhteydet luonnonsuojeluhallintoon ovat olleet melko
ohuet, mutta tilanne on paranemassa ympäristöministeriön tulosohjauksen myötä.

Luonnontieteellisen keskusmuseon asema on luonnonsuojeluhallinnon palvelu-
tehtävän kannalta huono. Hieman Suomen ympäristökeskuksen tapaan keskusmuseo
joutuu tasapainoilemaan korkeatasoisen kansainvälisen tutkimuksen ja yhteiskunnal-

listen palvelutehtävien keskellä. Opetusministeriön alaisena ja Helsingin yliopiston erillislaitoksena luonnonsuojeluhallintoa palvelevat tehtäväalueet jäävät keskusmu-
seossa nykyisellään vähemmän kiitolliseksi aihepiiriksi.

Alueelliset luonnontieteelliset museot tuottavat osaltaan myös luonnonsuojelu-
hallintoa palvelevaa lajistotietoa. Oulun yliopiston kasvimuseo ja eläinmuseo sekä
Kuopion luonnontieteellinen museo ovat erityisesti kunnostautuneet tällä saralla.
Aluemuseot kokevat myös asemansa heikkoina tämänkaltaisessa palvelutehtäväs-
sä.

Erittäin suuri työn tuottavuutta käytännössä nakertava ongelma aiheutuu tiedon-
hallintajärjestelmien yhteensopimattomuudesta ja rajoitetuista käyttömahdollisuuk-
sista. Luonnonsuojeluhallinnon hajanaisuuden ja erillisten kehityslinjojen vuoksi on
luotu järjestelmiä, joita ei voi laajemmin luonnonsuojeluhallinnossa käyttää. Järjes-
telmien kehittäminen on ollut hidasta ja hankalaa. Luonnonsuojeluhallinnon tieto-
järjestelmien kehittämisen strateginen johto on puuttunut.

Alueellisissa ympäristökeskuksissa on myös tutkimusta tukevaa toimintaa mutta
se on ollut kovin hajanaista, eikä ole juurikaan palvellut luonnonsuojeluhallintoa.
Keskusten asiantuntijat ovat sitävastoin tärkeitä lenkkejä luonnonsuojeluhallinnon
asiantuntijaverkostossa. Myös Metsähallituksen luontopalveluiden asiantuntijoilla
on vastaavanlainen asema mainitussa verkostossa. Luontopalveluiden rooli tiedon-
tuottajana liittyy luonnonsuojelualueiden hoidon ja käytön vaatimaan tietotarpee-
seen, ja nyttemmin myös yleisten vesialueiden hallinta on lisännyt tietotarpeita.
Vaarana on kuitenkin, että raja muiden tiedontuottajien kenttään hämärtyy, ja syntyy
päällekkäisyyttä ja epätarkoituksenmukaisuutta. Luontopalveluille on siirtynyt osin
tehtäviä (esimerkiksi lajisuojelussa), jotka paremmin sopisivat Suomen ympäristö-
keskukselle.

Luonnon monimuotoisuuden seurannalle on lisääntyvää tarvetta. Nykyisiä seu-
rantamenetelmiä ei kaikin osin ole pystytty hyödyntämään riittävästi. Seurantoja
ei ole riittävästi pystytty suuntaamaan luonnon monimuotoisuuden tilan kannalta
oleellisimpiinkin kohteisiin. Suurin ongelma kuitenkin on, että seurantojen koor-
dinaatio on hyvin puutteellista.

Luonnonsuojeluhallinto on pystynyt merkittävästi hyödyntämään harrastaja- ja
vapaaehtoistyötä erityisesti eliölajistoa koskevissa kysymyksissä. Arvokasta tietoa on
saatu käytettäväksi kustannuksitta tai varsin pienin kuluin, minkä tuottavuusmer-
kitys on usein unohdettu. Tilanne on kuitenkin muuttumassa. Harrastajat vaativat
oikeutetusti työstään korvauksia, joten ilmaisupalvelun varaan ei luonnonsuojeluhall-
linto voi enää laskea. Myös eräät viimeaikaiset verottajan tulkinnot harrastajille mak-
setuista matka- ja kulukorvausten veronalaisuudesta ovat herättäneet kummastusta.
On myös uhkana, että kaikkiin eliöryhmiin ei tulevaisuudessa riitä auliita asiantun-
tijoita. Muutoinkin monien harvinaisten eliöryhmien asiantuntemus on maassamme
hyvin harvojen eksperttien hallussa.

Tuottavuuden kannalta on ongelmallista, että ympäristöhallinto ei ole saanut käy-
tettäväkseen kaikkea sellaista luonnonarvoja koskevaa inventointitietoutta, joka on
kerätty valtion varoilla muissa yhteyksissä. Nämä tiedot koskevat metsälain erityi-
sen tärkeitä elinympäristöjä yksityisten metsänomistajien mailla sekä maatalouden
erityistukeen liittyviä tilakohtaisia tietoja. Pahimmassa tapauksessa tästä aiheutuu
kaksinkertaisia maastokäyntejä ja muutakin lisätyötä luonnonsuojeluhallinnolle.

Yleinen ongelma kaikessakin hallinnon tarvitsemassa tiedossa, miten se saadaan
välitetyksi eteenpäin päätöksentekoon ja yleisemminkin kansalaisille. Tämä on tärkeä
tehtäväalue ajateltaessa myös toiminnan tuottavuutta ja vaikuttavuutta.

Ongelmakohdat kiteytettyinä: Työnjaossa ja yhteistyössä epämääräisyyttä, työ ei kohdennu riittävästi luonnonsuojeluhallinnon tarpeisiin, tulosohejaus ei ole riittävän yhdenmukaista, tiedonhallintajärjestelmissä yhteensopimattomuutta ja käyttömahdollisuudet koko hallintoa ajatellen rajalliset, järjestelmien kehittämisen strateginen johto on puuttunut, Suomen ympäristökeskukselta odotetaan enemmän asiantuntijapanosta kuin siltä kohdentuu luonnonsuojeluhallinnolle, Luonnontieteellisen keskusmuseon asema luonnonsuojeluhallinnon palvelutehtävän kannalta huono, alueelliset luonnontieteelliset museot kokevat asemansa heikkona, Merentutkimuslaitoksen ja luonnonsuojeluhallinnon yhteydet olleet ohuet, alueellisten ympäristökeskusten tutkimusta tukeva toiminta hajanaista, eikä juurikaan palvele luonnonsuojeluhallintoa, Metsähallituksen luontopalveluiden rooli tiedon tuottajana ei ole selväräjäinen, harrastajien ja muun vapaaehtoistyön rooli uhkaa vaarantua tulevaisuudessa, luonnon monimuotoisuuden tilan seurannan koordinaation puute, kaikkea valtion varoilla kerättyä luontoinventointitietoa ei saada luonnonsuojeluhallinnon käyttöön, tiedon tulkinnan ja välityksen ongelmat ja yhteys päätöksentekoon.

6.4

Muut työnjako-ongelmat

Eliölajien suojelun kenttä – vaikkakin se valtaosin voidaan hoitaa luonnonsuojeluhallinnon omin toimin – on kovin kirjava, eivätkä lajisuojelun toimet kohdennu riittävän vaikuttavasti ja tuottavasti. Työnjaossa on toivomisen varaa.

Luonnonsuojeluhallinnon tehtäviin kuuluu alueita, joissa se on tärkeänä toimijana yhdessä muiden hallinnonalojen kanssa. Luonnon virkistyskäytön ja -rakentamisen aihepiiri on valaiseva esimerkki tehtäväkokonaisuudesta, jossa toimintakentän ja toimijoiden kirjavuus on aikaansaanut ongelmia työnjaossa, vastuukysymyksissä ja toiminnan mielekkäässä kohdentamisessa. Tässä yhteydessä herää kysymyksiä, mikä on luonnonsuojeluhallinnon rooli tässä tehtäväkokonaisuudessa ja miten tällaisesta monialaisesta työkentästä saadaan jäntevä ja tuottava kokonaisuus. Luonnon virkistyskäytön tärkeä merkitys yksin hallinnon luonnonsuojelutavoitteiden ja yleisen ympäristötietoisuuden ylläpidon kannalta on sinänsä kiistaton.

Toisen vastaavan esimerkin löytää maisemanhoidon ja -suojelun piiristä. Yksin luonnonsuojeluhallinnon toimin ei tämänkään tehtäväalueen tuottavuutta voi kohentaa.

Ongelmakohdat kiteytettyinä: lajisuojelun tehtäväkentän kirjavuus ja työnjaon puutteet, luonnon virkistyskäytön ja -rakentamisen yhteistyön niukkuus ja koordinoimattomuus sekä toimintakentän ja toimijoiden kirjavuus, vastaava tilanne maisemanhoidon ja -suojelun tehtävissä.

6.5

Työn yleinen kohdentaminen

Työt eivät jakaannu tasaisesti luonnonsuojeluhallinnon eri osiin. Suurimmat työpaineet työntekijämäärään nähden ovat Suomen ympäristökeskuksen asiantuntijapalveluosaston luontoyksikössä (LUM) ja useissa alueellisten ympäristökeskusten luonnonsuojeluasioita hoitavista yksiköistä. Työpaineet johtuvat runsaista lakisääteistä

hallinto- ja asiantuntijatehtävistä, jotka usein pitää hoitaa tiukoissa määräajoissa. Toisaalta on todettava, että yksiköiden sisällä eivät työt jakaannu tasaisesti eri henkilöiden kesken, mikä ei kuitenkaan ole juuri luonnonsuojeluhallinnolle ominainen piirre.

Työn kohdentumiseen uhkaavat vaikuttaa myös luonnonsuojeluhallinnon eri osien väliset henkilöstön ikärakenteen erot. Vaikka luonnonsuojeluhallinnon henkilöstön keski-ikä on vähän nuorempi kuin ympäristöhallinnossa keskimäärin, on ympäristöministeriön alueidenkäytön osaston luonnonsuojelutehtävissä työskentelevistä liki kolmannes siirtymässä eläkkeelle vuoden 2011 loppuun mennessä.

Yksiselitteisesti kokonaan karsittavia tehtäviä ei ole löydetty. Sen sijaan tehtävien siirrosta on tuore esimerkkikin: maantielain säätämisen yhteydessä muutettiin luonnonsuojelulakia, jolloin tämän vuoden alussa ulkomainosten poikkeamispäätökset siirrettiin alueellisista ympäristökeskuksista tiehallinnon tehtäväksi. Tehtäviä, joihin panostetaan luonnonsuojeluhallinnon kokonaistavoitteisiin nähden liikaa tai jotka voidaan hoitaa muualla kuin luonnonsuojeluhallinnossa, esiintyy jossain määrin. Nämä ovat sellaisia luonnonsuojeluhallinnon ydintehtäviin kuulumattomia töitä, joihin on saatavissa asiantuntemusta luonnonsuojeluhallinnon ulkopuoleltakin. Yleensä ne tehtävät ovat luonteeltaan operatiivisia.

On tehtäviä, jotka ovat ruuhkautuneet suuren määrän tai voimavarojen puutteen takia; luonnonsuojeluhallinnon palvelutasoa ei voi näiltä osin pitää tyydyttävänä. Valtionmaiden luonnonsuojelualueiden perustaminen on esimerkki tällaisista tehtävistä. Samoin luonnonsuojelulain toimeenpano on eräiltä osin (suojellut luontotyytit) ollut odotettua verkkaisempaa. Luonnonsuojeluhallinnon voimavaroja jo toista vuosikymmentä sitonut EU:n Natura-verkoston vaiheikas toimeenpano on osaltaan syynä näihin viivästymiin.

Luonnonsuojeluhallinnon tehtäväkenttä on muuttunut viime vuosina suuresti mm. lainsäädännön kehittymisen ja EU-velvoitteiden myötä. Tehtäviä on tullut merkittävästi lisää. Kaikkiin tällaisiin ei nykytasoinen panostus tulevaisuudessa edes riitä.

Ongelmakohdat kiteytettyinä: Työt eivät jakaannu tasaisesti, ikärakenne ongelma paikallisesti, ruuhkautuneita tehtäviä, uusien tehtävien paine.

6.6

Erilaistuminen ja aluejaot

Luonnonsuojeluhallinnon työkenttä sisältää viljalti tehtäviä, jotka edellyttävät erityisasiantuntemusta. Nykyiselläänkin eri ympäristökeskukset ja Metsähallituksen luontopalveluiden toimipisteet vaihtelevat asiantuntemuskirjoltaan, ja erityisasiantuntemusta hankitaan muualta. Tulevaisuudessa tällaiset tarpeet eittämättä enenevät. Hallinnon raja-aidat ovat tässä suhteessa kuitenkin liian korkeat. Ympäristökeskusten kesken asiantuntemuksen vaihto on helppoa, mutta yhteistoiminta on kuitenkin perustunut enemmän henkilökohtaisiin kontakteihin kuin järjestelmällisempään yhteistyöhön. Metsähallituksen luontopalveluiden uusi aluejako ja prosessiohjaus luovat edellytyksiä asiantuntemuksen laajemmalle käytölle luontopalvelujen organisaatiossa. Sen sijaan luontopalvelujen ja ympäristökeskusten henkilöstön asiantuntemuksen yhteiskäyttö ei juurikaan toimi, mikä on selkeä ongelma tuottavuuden ja vaikuttavuuden kannalta.

Luonnonsuojeluhallinnossa on perinteisesti käytetty aluehallinnon asiantuntijoita valtakunnallisissakin asiantuntijatehtävissä. Tämä on ollut vaikuttavaa ja tuottavaa, ja tarve tällaiseen asiantuntemuksen yhteiskäyttöön ja valtakunnalliseen erilaistumiseen on aivan ilmeisesti kasvamassa.

Ongelmakohdat kiteytettyinä: Metsähallituksen luontopalveluiden ja alueellisten ympäristökeskusten yhteistä ajattelua erilaistumisessa liian vähän.

6.7

Yleinen ohjaus

Luonnonsuojeluhallinnon tulosohtaus ei ole kaikin osin helppoa. Hallinnon hajainaisuus ja eri virastojen ja tutkimusyksiköiden erilaisuus on johtanut siihen, että eri yksiköitä ohjattu eri tavoin. On siten ollut työläämpää saada luonnonsuojelun tavoitteita etenemään luonnonsuojeluhallinnossa.

Ympäristökeskusten tulosohtaus on ollut yleispiirteistä ja strategisiin linjauksiin keskittyvää. Kolmen viime vuoden aikana on ympäristöministeriö lisäksi järjestänyt luonnonsuojelun tulossuunnittelupäivän, joka tänä vuonna jaettiin vielä kolmeksi alueelliseksi tilaisuudeksi. Tulosohtaus on täten kehittynyt aiempaa yksityiskohtaisemmaksi, konkreettisemmaksi ja vuorovaikutteisemmaksi.

Metsähallituksen luontopalveluja ympäristöministeriö on ohjannut tiiviimmin ja yksityiskohtaisemmin. Ero tulosohtauksessa luontopalvelujen ja alueellisten ympäristökeskusten luonnonsuojeluyksiköiden välillä on varsinkin takavuosina koettu liian suureksi. Myös yhteisen tulosohtauksen tarvetta on nähty olevan ainakin jossain määrin.

Suomen ympäristökeskuksen luonnonsuojelutehtävien tulosohtaukselta on vaikeutunut, että luonnonsuojelun edustus puuttuu keskuksen johtoportaalta. Ympäristöministeriö on täydentänyt ohjauksaan neuvotteluilla asiantuntijapalveluosaston luontoyksikön ja luonnonsuojelun tutkimusohjelman edustajien kanssa.

Nykyaikaisessa hallinnossa jäykälle normiohtaukselle on niukemmin tilausta kuin perinteisessä hallinnossa. On silti asioita, joissa hallinnon tuottavuutta parantaisivat yhtenäistäviin käytäntöihin opastavat ohjeet tai suositukset. Luonnonsuojeluhallinnossa tällaista tarvetta on koettu eritoten eliölajien suojelun laajassa ja kirjavassa tehtäväkokonaisuudessa. Ohjeiden ja suositusten valmistelussa moderni hallinto käyttää hyväksi hallinnon kenttää, minkä periaatteen toteutuminen ei luonnonsuojeluhallinnossa ole ongelma.

Verkostoyhteistyö on luonnonsuojeluhallinnonkin toiminnan avainsanoja. Sen toimivuudessa on toki vielä parannettavaa. Laajasta sidosryhmäyhteistyöstä on luonnonsuojeluhallinnossa osin varsin vankkaa kokemusta, mutta verkostovaikuttamisessa on opittavaakin.

Tuottavuuden kannalta on ongelma, että hallinnossa vaaditaan lukuisia erilaisia raportteja, joiden kaikkien vaikuttavuudesta on vaikea vakuuttua. EU työllistää hallintoa paljon raportointivelvoitteillaan, ja suurin työ määrä niissä on vielä edessäpäin. Kotimaisissa raportointikäytännöissä on koettu yhdistämisen puutetta. Myös raportoinneissa ja seurannoissa käytetyssä mittaristossa ilmenee yhteismitattomuutta ja muita puutteita.

Ongelmakohdat kiteytettyinä: Tulosohejaus ei ole riittävän yhdennettyä, yhtenäistävien ohjeiden ja suositusten puutetta, verkostoyhteistyössä parannettavaa, erilaisten raportointien vaikuttavuuden epäilyä ja mittarien yhteismitattomuutta.

6.8

Muu kehittämistyö

Kansainvälinen yhteistyö on luonnonsuojeluhallinnon arkipäivää, ja taitoa ja kokemusta on jakautunut luonnonsuojeluhallinnon eri tasoille. Hankevalmisteluissa (esimerkiksi Life-projektit) on koettu valmistelutuen puutetta, mikä johtaa siihen, että monissa yksiköissä joudutaan tekemään samoja vaiheita, mikä on ilmeinen tuotavuusongelma.

Luonnonsuojeluhallinto osallistuu aluekehittämistyöhön, mistä parhaassa tapauksessa saadaan lisävoimavaroja ja samalla laajempaa sitoutumista hallinnon tavoitteiden edistämiseen. Työn vaikuttavuudella on suuria alueellisia eroja. Tässäkin on nähty koordinoinnin vähyyttä ja tukipalvelujen puutetta. Myös keskustelua on herännyt, mikä on luonnonsuojeluhallinnon ja laajemminkin ympäristöhallinnon rooli aluekehittämistyössä. Takaako nykymuotoinen toiminta rahoitusviranomaisbyrokraatioineen työpanokseen nähden tehokkaan vaikuttamistavan aluekehityshankkeiden kohdentumiseen, kysytään myös.

Ongelmakohdat kiteytettyinä: Kansainvälisten asioiden hoito hajanaista, kansainvälisten hankkeiden valmistelutuen puutetta, aluekehittämistyön vaikuttavuuden suuret alueelliset erot, aluekehittämistyön koordinoinnin ja tukipalvelujen puute.

7 Selvitysmiehen kannanotot ja esitykset ongelmien ratkaisemiseksi

7.1

Alueelliset ympäristökeskukset ja Metsähallituksen luontopalvelut

7.1.1

Vaihtoehtoiset kehittämismallit

Luonnonsuojelun aluehallinnon kehittämistä puntaroitaessa on syytä aluksi vertailla kolmea vaihtoehtoista mallia. Nämä ovat 1) alueellisten ympäristökeskusten ja Metsähallituksen luontopalveluiden työnjaon tarkistaminen ja raja-aidan madaltaminen, 2) raja-aidan poistaminen, mikä merkitsee käytännössä yhdistämistä ja 3) uuden luonnonsuojeluviraston perustaminen.

On selvää, että ainakin *ensimmäinen vaihtoehto* on toteutettava: tuottavuusnäkökohdat eivät voi missään tapauksessa puoltaa ympäristökeskusten ja luontopalvelujen nykyisenasteista erillisyyttä.

Toisessa vaihtoehdossa alueelliset ympäristökeskukset ja Metsähallituksen luontopalvelut sulautuisivat yhdeksi organisaatioksi. Se ei kuitenkaan tarkoittaisi, että kolmesta ympäristökeskusta ja luontopalveluiden kolme aluetta yhdistyisivät. Yhtyneen aluehallinnon alueiden määrä olisi tällöin kolmeatoista selvästi pienempi. Ei voi sulkea pois tämän vaihtoehdon toteutumista ainakaan pitemmällä aikavälillä. Käytännössä vaihtoehto merkitsisi luontopalvelujen siirtämistä ympäristönsuojeluhallinnon luonnonsuojelutehtäviä hoitavaan osaan operatiivisena osiona. Tuloksena olisi uusi ympäristökeskusverkko. Tämä edellyttäisi tosin järjestelyjä myös keskuksellinnossa Metsähallituksen luontopalvelujen keskusyksikköä ajatellen. Toisen vaihtoehdon selvimpänä erona kolmanteen olisi, että luonnonsuojelutehtävät toisessa vaihtoehdossa hoidettaisiin muun ympäristöhallinnon kiinteänä osana.

Kolmas vaihtoehto merkitsisi aivan uuden viraston perustamista. Tuottavuuden ja vaikuttavuuden kannalta tällainen ratkaisu olisi kuitenkin taka-askel. Luonnonsuojeluasioita on voitu parhaiten edistää osana laajempaa ympäristöhallintoa, koska tällöin myös luonnonsuojelulla on takana laajempaa voimaa ja näkemystä sekä monipuolisempaa keinovalikoimaa. Kapea-alainen luonnonsuojeluvirasto voisi helpommin joutua sivuraiteelle sekä voimavarojen että yhteiskunnallisen vaikuttamisen näkökulmasta. Toiminnan integroinnin tuottavuushyötyjä ei erillisen viraston vaihtoehdossa voi riittävästi hyödyntää. Ei ole siten perusteltua valita erillisen viraston mallia kehittämistyön pohjaksi.

On näkemyksiä, joiden mukaan luonnonsuojelun aluehallinnon tehtävät voitaisiin hyvin hoitaa yhdessä organisaatiossa. Toisaalta kahden organisaation etuna on nähty, että toinen organisaatio keskittyy linjojen vetämiseen, edistämiseen ja valvontaan, kun taas toinen paneutuu operatiiviseen hallinta- ja hoitotoimintaan. Jääviystilantei-

takaan ei synny. Nämä näkemykset – kummallakin on perusteensa – eivät kuitenkaan välttämättä liity tuottavuuskysymyksiin.

Lähiajan kehittämisen tulee pohjautua ensimmäiselle vaihtoehdolle. Tuottavuushyötyjä saadaan päällekkäisten toimintojen eliminoimisella jo heti mutta etenkin tulevaisuudessa, jos sekä alueellisia ympäristökeskuksia että Metsähallituksen luontopalveluja kehitetään niiden ydinosaamisen perustalta. Tulee kirkastaa nykyinen tehtäväjako, mikä merkitsee ympäristökeskuksen aseman voimistamista luonnonsuojelun alueellisena linjanvetäjänä ja viranomaisena ja luontopalvelujen aseman vahvistamista operatiivisena toimijana. Jotta tämä jako myös konkreettisesti selvenisi, edellytetään muutoksia ympäristöministeriön tulosohjaukselta sekä ympäristökeskusten vaikutusmahdollisuuksien parantamista alueensa luontopalveluiden toiminnan tavoitteenasetteluun ja priorisointeihin. Nämä tavoitteet puoltavat alueellisten ympäristökeskusten ja Metsähallituksen luontopalvelujen yhteistyön foorumeiksi laajempia toiminta-alueita, koska näin oleellisesti helpotettaisiin luonnonsuojelun aluehallinnon työn tehostamista ja yhtenäistämistä. Yhtenä käytännön ratkaisumahdollisuutena tulisi kyseeseen alueellisten ympäristökeskusten yhteistoiminta-alueiden muodostaminen (ks. esitys 15).

Ensimmäisen vaihtoehdon pohjalta tapahtuvaa kehittämistä tulee kuitenkin viedä eteenpäin niin tehokkaasti, että työnjaosta ja yhteistyöstä saadaan hyvin selkeä. Tämä tarkoittaa sitä, että peruslinjausten tulee soveltua, vaikka hallinnon kehitys myöhemmin muista syistä johtaisikin luontopalvelujen irrottamiseen Metsähallituksen, valtion liikelaitoksen yhteydestä.

Esitettävä kehittämismalli tuo jo suurimman osan alueellisten ympäristökeskusten ja Metsähallituksen luontopalvelujen työkentän järjestelyillä saatavissa olevista tuottavuushyödyistä poistamalla päällekkäisyydet ja lisäämällä toiminnan integrointia. Toisen vaihtoehdon toteuttamisella ei enää saada oleellisia lisähyötyjä. Kolmas vaihtoehto toisi samoja hyötyjä kuin ensimmäinen ja toinen mutta veisi samalla osan nykyisestä tuottavuudesta luomalla uusia yhteistoimintaa käytännössä hankaloittavia rajoja luonnonsuojeluhallinnon ja muun ympäristöhallinnon välille.

7.1.2

Käytännön ehdotukset

ESITYS I: Metsähallituksen luontopalveluja kehitetään luonnonsuojelualueiden hoidon, käytön ja hallinnan ydintehtäväkokonaisuuden pohjalta. Yksityismaiden luonnonsuojelualueiden hoidon operatiiviset tehtävät siirretään luontopalvelujen hoidettaviksi. Näihin kuuluvat myös suojelualueiden hoitoa, ennallistamista ja käyttöä palvelevat luontoinventoinnit. Luontopalvelut eivät hoida luonnonsuojelun yleisen edun valvontaan kuuluvia viranomaistehtäviä mutta tarjoavat osaltaan asiantuntija-apua alueellisille ympäristökeskuksille.

Yksityismaiden hoidon operatiivisten tehtävien siirto luontopalveluille edellyttää siirtymävaiheessa luonnollisesti erityisen tiivistä yhteistyötä ympäristökeskusten ja luontopalvelujen kesken. Pisin siirtymävaihe on tarpeen lintuvesien ja erityisesti perinnebiotooppien kyseessä ollen, joiden hoidossa asiantuntemuksen painopiste on nykyisellään ympäristökeskuksissa. Myös maanomistajiin kontaktit ovat ympäristökeskuksissa on selvästi läheisemmät. Näissä kysymyksissä tulee varmistaa yhteistä toimintakulttuuria käsittelemällä linjaukskysymykset ympäristökeskusten ja luontopalveluiden

yhteistoimintaryhmässä (ks. tarkemmin esityksessä 3). On syytä kuitenkin huolehtia tilaajaosaamisen säilyttämisestä ympäristökeskuksissa (mm. perinnebiotooppien hoito). Tällä tavoin voitaisiin huolehtia myös yksityismailla sijaitsevien suojeltujen luontotyyppien ja erityisesti suojeltavien lajien tärkeiden esiintymispaikkojen hoitotehtävistä.

Metsähallitus on osaltaan myös tärkeä luonnonsuojeluhallinnon tarvitseman tiedon tuottaja. Luontopalvelujen tuottamaa tietoa käytetään suojelualueiden hallinnan, hoidon ja käytön tehtävissä. Tässä yhteydessä on syytä huolehtia kuitenkin siitä, ettei synny päällekkäisyyttä muiden tutkimus- ja asiantuntijapalveluja tuottavien tahojen tehtävien kanssa.

Luonnonsuojelualueiden hoito- ja käyttösuunnitelmien laadinnan ja hyväksymisen menettelyjä on Metsähallituksen luontopalvelujen syytä keventää.

ESITYS 2: Alueellisia ympäristökeskuksia kehitetään toimialueensa luonnonsuojelun kokonaisuuden hallinnan, edistämisen ja johtamisen pohjalta. Ympäristökeskukset vastaavat hallinnollisista ratkaisuista ja viranomaistehtävistä lukuunottamatta maanhaltijan rooliin kuuluvia lupa- ja käyttöoikeuspäätöksiä. Alueelliset kehittämislinjaukset, luonnonsuojeluohjelmien toteuttaminen, luonnonsuojelualueiden ja -kohteiden hoidon ja käytön yleissuunnittelu ja sidosryhmäyhteistyön päävastuu kuuluvat entistä keskitetympin ympäristökeskuksille. Alueellisten ympäristökeskusten rooli asiantuntijaviranomaisena ei vähene huolimatta eräiden operatiivisten tehtävien siirtämisestä Metsähallituksen luontopalveluille, koska vaativien, laajojen ja vaikutusarviointiluonteisten tehtävien osuus työssä kasvaa.

Luonnonsuojelun yleisen edun valvonnassa ympäristökeskuksen roolin selkeyttäminen edellyttää, että keskus hyödyntää yhtenä tietolähteenään luontopalvelujen aineistoa ja asiantuntemusta mm. luonnonsuojelualueisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa. Metsähallituksen hallinnassa olevia talousmetsiä ja muita talouskäytössä olevia alueita (mm. kaavoitettavat alueet) koskevista asioista kuuluu luonnonsuojelun yleisen edun valvonta alueelliselle ympäristökeskukselle. Tähän liittyviä käytännön menettelyjä tulee kehittää. Luontopalvelujen tekemiä selvityksiä ja muuta asiantuntijapua on ympäristökeskuksen syytä käyttää näissäkin kysymyksissä.

Luonnonsuojeluohjelmien toteuttamisprosessiin kuuluvat myös valtiolle hankittujen alueiden suojelualueiksi perustamiseen liittyvä säädösvalmistelu tarvittavine suojelualuekiinteistöjen järjestelyineen.

Hoidon ja käytön yleissuunnittelu on tuottavuuden kannalta tärkeä vaihe, koska siinä kohdennetaan ja priorisoidaan voimavarojen käyttöä. Tässä tarkastelussa sekä valtionmaiden että yksityismaiden suojelualueiden on oltava mukana. Ympäristökeskus keskittyy tulevaisuudessa operatiivisen roolin sijaan aiempaa pontevammin hoitoa, käyttöä ja ennallistamista linjaaviin kysymyksiin. Näitä yleissuunnittelutason tehtäviä ovat Natura-alueiden hoidon ja käytön yleissuunnittelun ohella hoidon ja käytön suunnitelmien ja toimenpidesuunnitelmien ohjelmointi. Tilaajaosaamisen säilyttämistarve ympäristökeskuksissa todettiin jo esityksessä I.

Ympäristökeskusten strategista roolia alueensa luonnonsuojelun kehittämisessä vahvistetaan myös siten, että parannetaan konkreettisilla yhteistoimintamenettelyillä keskuksen mahdollisuuksia vaikuttaa muutoinkin luontopalveluiden toiminnan tavoitteisiin ja linjauksiin.

ESITYS 3: Alueellisten ympäristökeskusten ja Metsähallituksen luontopalvelujen toiminnan integrointia lisätään tulosohjauksella, lähentämällä henkilöstösuunnittelua ja lisäämällä erityisasiantuntemuksen yhteiskäyttöä.

Ympäristöministeriö yhdentää tulosohjaustaan. Tämä merkitsee, että luontopalvelujen keskusyksikön tulosohjausta kehitetään strategisempiin asioihin keskittyväksi ja ympäristökeskusten varsinaisten tulosneuvottelujen tueksi viime vuosina luotuja keskusten tulossuunnittelutilaisuuksia niin, että niihin osallistuvat ympäristökeskusten lisäksi myös luontopalvelujen edustajat. Käytännössä tämä uudistus merkitsisi prosessiohjausluonteen voimistumista luonnonsuojeluhallinnossa.

Henkilöstösuunnittelun lähentäminen on keskeisen tärkeää. Tulee luoda menettelytavat, joilla taataan alueellisten ympäristökeskusten ja Metsähallituksen luontopalvelujen henkilöstösuunnittelun yhdentäminen niin, että rekrytoinneista, voimavarojen kohdentamisesta sekä erityisasiantuntemuksen yhteiskäytöstä pystyttäisiin joustavasti sopimaan koko toimintakentän tarpeiden pohjalta. Käytännössä linjaukset tulisi tehdä ympäristöministeriön tulosohjauksessa. Tämän lisäksi on syytä laajempien yhteistyöalueiden (esimerkiksi alueellisten ympäristökeskusten yhteistoiminta-alueet) pohjalle muodostaa keskusten ja luontopalvelujen yhteistoimintaryhmät, jotka käsittelevät asiaa yksityiskohtaisemmalla tasolla. Nämä ryhmät soveltuvat ympäristökeskusten ja luontopalveluiden muidenkin yhteistyökysymysten käsittelyyn.

Alueellisten ympäristökeskusten ja Metsähallituksen luontopalvelujen kehittämis-ehdotukset ovat kokonaisuus, joka on toteutettavissa piankin. Mikäli alueellisten ympäristökeskusten yhteistoiminta-alueiden muodostaminen viivästyy, on ympäristökeskusten ja luontopalvelujen luonnonsuojelutehtäviä koskevia esityksiä syytä läheteä toteuttamaan odottamatta yhteistoiminta-alueratkaisua. Tällöin toiminta-alueiksi sopisivat vastaavat esityksessä 15 ehdotetut 4 tai 5 aluetta.

Esitysten 1–3 toimeenpanon vastuutahot: ympäristöministeriö, osin myös alueelliset ympäristökeskukset ja Metsähallituksen luontopalvelut

Esitysten 1–3 tuottavuushyödyt: Alueellisten ympäristökeskusten ja Metsähallituksen luontopalveluiden työnjaosta poistuu epämääräinen, osin päällekkäistäkin työtä sisältänyt alue. Luonnonsuojelualueiden hallinnan ja hoidon operatiivisten tehtävien kenttä yhtenäistyy ja tehostuu. Hoito- ja käyttösuunnitelmien laatimis- ja hyväksymismenettelyt kevenevät. Henkilöstösuunnittelu yhtenäistyy: henkilövoimavaroja voidaan käyttää tuottavammin. Yhteistyö tehostuu.

7.2

Metsäntutkimuslaitos valtion luonnonsuojelualueiden hoitajana

Tuottavuuden kannalta on yksiselitteisen selvää, etteivät Metsäntutkimuslaitoksen ydintehtäviin kuulu suojelualueiden hallinta ja operatiiviset hoitotehtävät. Tämä ei ole kannanotto Metsäntutkimuslaitoksen alalla tekemän työn laadusta. Laitos on osaltaan ansiokkaasti kehittänyt hoidon menetelmiä ja tutkinut käyttöön liittyviä aihepiirejä. Hallinnan ja hoidon tuleva kehittäminen onnistuu kuitenkin tuottavammin suuremmassa alaan keskittyvässä yksikössä.

ESITYS 4: Metsäntutkimuslaitoksen hallinnassa olevat valtion luonnonsuojelualueet siirretään Metsähallituksen luontopalveluiden hallintaan ja hoitoon. Siirto kytketään Metsäntutkimuslaitoksen tutkimusmetsien hallinnasta tehtävään päätökseen. On tärkeää, että tutkimusmetsät niihin liittyvine tai kuuluvine suojelualueineen ovat saman viranomaisen hallinnassa. Metsähallituksen luontopalveluiden tulee turvata tutkimustoiminnan edellytykset ja Metsäntutkimuslaitoksen tekemän kehittämistyön tulokset siirrettävillä alueilla.

Esityksen toimeenpanon vastuutaho: luonnonsuojeluhallinnossa ympäristöministeriö

Esityksen tuottavuushyödyt: Valtion luonnonsuojelualueiden hallinta ja hoito keskittyy toimijalle, jonka ydinsäamiseen tehtävä kuuluu.

7.3

Tietovaranto-, asiantuntija- ja tutkimuspalvelut

7.3.1

Vaihtoehtoiset kehittämisperiaatteet

Tietopohja on luonnonsuojeluhallinnon toiminnan yksi kivijalka. Tiedon tasoa, helpoaa saatavuutta ja hallinnon tarpeisiin kohdentumista edellytetään. Tutkimuksen ja asiantuntijapalvelujen strateginen merkitys luonnonsuojeluhallinnolle on suuri. Hallinto ei pysty vastaamaan kansainvälisiin vaatimuksiin, ellei organisaatio ole tulevaisuudessa nykyistä tehokkaampi.

Oleellinen periaatekysymys on, houkutteleeko erillinen ”monimuotoisuusinstituutti” vai onko nykyisestä hajautetusta mallista tuottavaksi ja toimivaksi? Erillisen instituutin perustaminen ei ole järin realistinen ajatus, ja biodiversiteetin tutkimus- ja asiantuntijapalvelun erillislaitos eristäisi tämän aihepiirin haitallisesti muusta ympäristötutkimuksesta ja -asiantuntemuksesta. Toisaalta hajautetun mallin koetut ongelmat saattavat antaa aiheita epäillä sen soveltuvuutta jatkokehityksen pohjaksi.

Tuottavuuden kannalta on perusteltua tehostaa toimintaa nykyisen hajautetun mallin pohjalta. Täysin mustavalkoinen valintatilanne ei silti ole: hajautetussa mallissa voisi olla yksi toimija, joka olisi muita keskeisempi tai laaja-alaisempi taikka sillä olisi tiettyä koordinoivaa roolia. Itse asiassa Suomen ympäristökeskuksella on tämänkaltaisen asema nykyjärjestelmässä.

Kehittämisperiaatteeksi tulee valita luonnonsuojeluhallinnon tutkimus- ja asiantuntijapalvelujen verkoston kiinteittäminen tulosohtauksella, selkeällä tavoitteenasettelulla, täsmällisellä työnjaolla, toimivalla verkostoyhteistyöllä, Suomen ympäristökeskuksen roolin selkeyttämisellä ja tietojärjestelmien kehittämisellä.

7.3.2

Tulosohjauksen kehittäminen

Ympäristöministeriö ei nykyisellään osallistu kaikkien luonnonsuojeluhallinnon asiantuntija- ja tutkimusyksiköiden tulosohjaukseen. Jo yksin hallinnon työnjaon kehittäminen edellyttää ympäristöministeriön tulosohjaussuhdetta kaikkiin kyseisiin yksiköihin.

Merentutkimuslaitosta ympäristöministeriö on ohjannut ympäristötutkimusta koskevilla asioilla tästä vuodesta alkaen. Metsäntutkimuslaitoksen kanssa käytävä tulosohjaus on rajoittunut luonnonsuojelualueiden hallinnan ja hoidon kysymyksiin.

ESITYS 5: Ympäristöministeriön tulee neuvotella maa- ja metsätalousministeriön kanssa ympäristöministeriön osallistumisesta Metsäntutkimuslaitoksen luonnon monimuotoisuutta ja luonnon virkistyskäyttöä koskevan tutkimustoiminnan tulosohjaukseen.

Luonnontieteellisen keskusmuseon luonnonsuojeluhallintoa koskevan asiantuntijapalvelutehtävän aseman kohentamiseksi yksi keskeinen toimenpide on tulosohjaussuhteen luominen ympäristöministeriön ja keskusmuseon välille. Tästä asiasta ympäristöministeriön tulee neuvotella opetusministeriön kanssa. Opetusministeriö onkin asettanut työryhmän, jonka tehtävänä selvittää muun muassa Luonnontieteellisen keskusmuseon tehtävät ja niiden muutostarpeet sekä työnjako ympäristöhallinnon kanssa.

Suomen ympäristökeskuksen kanssa käytävässä strategisen tason tulosohjauksessa tulee myös luonnonsuojeluasiantuntemuksen edustuksen olla mukana.

Esityksen toimeenpanon vastuutaho: ympäristöministeriö

Esityksen tuottavuushyödyt: Tulosohjaus yhtenäistyy ja hallitsee laajempaa toimintakokonaisuutta.

7.3.3

Asiantuntijapalveluverkoston kiinteyttäminen

Asiantuntijapalvelujen toiminta edellyttää sekä aiempaa selkeämpää tehtävien ja vastuun jakoa – jolle myös voimavarojen jaon tulee pohjautua – että saumattomampaa yhteistyötä. Työnjaon on perustuttava kunkin toimijan ydintehtäviin.

Ympäristöministeriölle kuuluu asiantuntijapalvelujen strateginen ohjaus. Yksityiskohtaisempi asiantuntijaohjaus ei kuitenkaan kuulu ministeriön strategiseen rooliin. Pääperiaatteena on, että Suomen ympäristökeskuksen asemaa tuetaan koordinoivana ja kehittäväenä laaja-alaisena asiantuntijatahona, Metsäntutkimuslaitosta metsien ja luonnon virkistyskäytön monialaisena tiedontuottajana, Merentutkimuslaitosta sen omimmalla alueellaan meriluonnossa ja Luonnontieteellistä keskusmuseota lajien-suojelun tietoperustan, kuten taksonomian ja systematiikan sekä seurantojen metodologian, tärkeänä haltijana.

Asiantuntijaverkostoihin tulee lukea myös alueellisissa ympäristökeskuksissa ja Metsähallituksen luontopalveluissa työskentelevät erityisasiantuntijat. Näiden organisaatioiden ei kuitenkaan ole syytä tehdä tutkimusta. Alueelliset ympäristö-

keskukset ovat asiantuntijavirastoja, jotka selvittävät asioita toimenpiteittensä ja arviointiensa pohjaksi. Ne myös edistävät ja tukevat toiminnallaan tutkimuksen kehittämistä ja suuntaamista. Metsähallituksen luontopalvelut inventoivat ja selvittävät hallinnoimiaan alueita ja kohteita. Luontopalvelujen toiminta tiedon tuottajana on päällekkäisyyksien välttämiseksi syytä selvästi rajata palvelemaan vain alueiden hallintaa, hoitoa ja käyttöä.

Asiantuntijapalveluverkoston kehittämisen alueellisessa puolessa on syytä tukea sellaista erilaistumista, jotka muodostavat seudullaan riittävän kehittymiskelpoisen ”kriittisen massan”. Tällaiseen massaan kuuluu myös luonnonsuojeluhallinnon ulkopuolisia alan toimijoita. Alueellisten ympäristökeskusten yhteistoiminta-alueiden muodostaminen voisi osaltaan tukea tätä erilaistumista. Metsähallituksen luontopalvelut ovat kehittäneet ja sijoittaneet asiantuntemustaan hyvin itsenäisesti, joten heidän toimensa eivät ole tukeneet tarpeeksi luonnonsuojelun erityisasiantuntemuksen valtakunnallista erilaistumista.

Asiantuntijaverkoston kiinteyttämiseksi on syytä myös nimetä vastuuhenkilöitä, mikä vahvistaa erityisalojen kehittämistä ja koordinoitua. Näiden vastuuhenkilöiden, jotka edustavat osaltaan valtakunnallista erilaistumista, rooli sopii hoidettavaksi Suomen ympäristökeskuksessa ja muissa keskushallinnon asiantuntijayksiköissä mutta myös aluehallinnossa toimien. Vastuuhenkilöiden tehtävät tulee ottaa huomioon myös työtehtävien järjestelyissä ja määrärahoissa.

Myös eräiden olemassaolevien yksiköiden toiminnan laajempaa hyödyntämistä luonnonsuojeluhallinnon asiantuntijapalveluverkostossa on hyvä pohtia. Ystävyyden puiston tutkimuskeskuksen, jolla on erilliseen lakiin perustuva erityisasema, toiminnalla on suuri merkitys metsä- ja suoluonnon asiantuntijana ja laajemminkin luonnonsuojeluhallinnon Venäjä-yhteistyössä. Keskuksen yhteistyötä on syytä suunnata enenevästi sekä Pohjois-Suomen (NorNet) että Joensuun asiantuntijayhteisöjen suuntaan ja vakiinnuttaa keskuksen asemaa Venäjä-yhteistyössä.

Ympäristöhallinnon ulkopuolisista asiantuntijapalvelu- ja tutkimusyksiköistä erityisesti Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksella, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksella, Kehittämiskeskus Tapiolla ja Geologian tutkimuskeskuksella on huomattavaa merkitystä luonnonsuojeluhallinnon kannalta. Myös metsäkeskuksissa ja TE-keskusten maaseutuosastoissa (sekä maatalouden ympäristöasiat että kalatalous) on yhteistyön kehittämisessä huomioon otettavaa erityisasiantuntemusta. Nämä yhteydet tulee turvata ja kehittää niitä edelleen osana ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön sekä ympäristöministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan yhteistyötä.

ESITYS 6: Ympäristöministeriö selkiyttää luonnonsuojeluhallinnon asiantuntijapalveluverkoston työnjakoa ja toimintatavoitteita. Verkoston alueellisten toimijoiden yhteistyötä lisätään keskittämällä erityisasiantuntemusta samoille alueille ja toimipisteisiin. Vastuuhenkilöiden nimeämisellä osaltaan kiinteytetään asiantuntijaverkostoa.

Esityksen toimeenpanon vastuutaho: ympäristöministeriö

Esityksen tuottavuushyödyt: Asiantuntijapalvelu tehostuu, ”kriittinen massa” kasvaa, kokonaisuuden hallinta helpottuu.

Suomen ympäristökeskuksen aseman vahvistaminen luonnonsuojeluhallinnon tehtävissä

Luonnonsuojeluhallinnon asiantuntija- ja tutkimuspalveluverkosto vaatii tulosohtauksen kehittämisen lisäksi tehokkaampaa asiantuntijakoordinaatiota, mitä työtä Suomen ympäristökeskus nykyisellään sinänsä ammattitaitoisesti hoitaakin. Tehokkaampi vastuualuejako ja voimavarojen suuntaaminen on tarpeellista, jotta tähän päästäisiin. Esimerkkeinä yksittäisistä aihepiireistä, joissa Suomen ympäristökeskuksessa ei ole riittävää koordinoivaa panosta, mainittakoon perinnebiotooppeihin ja laajemminkin maisemansuojelun ja -hoidon kysymyksiin sekä sisävesien luonnon monimuotoisuuteen liittyvät asiat. Erilaiset kansainväliset ja valtakunnalliset luonnonsuojeluhallinnon raportoinnit, EU:n velvoittamat erityisesti, vaativat myös rationalisoituja menettelyjä, joissa Suomen ympäristökeskuksen asema ympäristöministeriön apuna on taattava. Näihin koordinoiviin tehtäviin tulee sisältyä myös kehittämisvastuu.

Ympäristöministeriössä tehdään vielä jonkin verran sellaisia luonnonsuojelutehtäviä, jotka eivät ole strategisia ja linjaavia ja jotka siten paremmin sopivat Suomen ympäristökeskukselle.

Suomen ympäristökeskuksen alueyksiköistä Oulussa, Jyväskylässä ja Joensuussa muodostuu osa ympäristöhallinnon tutkimus- ja asiantuntijapalveluverkkoa. Pitemmällä aikavälillä niiden toimialaa on syytä ulottaa myös luonnonsuojeluhallinnon kannalta keskeisiin tutkimusaiheisiin. Se tulee tehdä kuitenkin luonnonsuojeluhallinnon asiantuntija- ja tutkimuspalveluverkoston kokonaisuus huomioon ottaen. Sen tulee myös suuntautua niihin aihepiireihin, joihin alueen muut tutkimus- ja asiantuntijayksiköt ovat erikoistuneet. Tällä tavoin ne tukisivat osaltaan valtakunnallista luonnonsuojelun asiantuntemuksen keskittämistä (ks. esitys 6). Kyseeseen tulisivat tällöin Oulussa valuma-aluekysymyksiin, kosteikkoluontoon (lintuvedet, suot) ja maankohoamisrannikkoon liittyvät luonnon monimuotoisuuden tutkimusaiheet, Jyväskylässä vastaavasti sisävesien kysymykset sekä Joensuussa metsäluonnon monimuotoisuuden aihepiiri. Joensuussa työnjako ja yhteistyö Metsäntutkimuslaitoksen kanssa on kuitenkin erikseen harkittava, eikä Suomen ympäristökeskuksen ole syytä suuntautua aihepiireihin, joissa Metsäntutkimuslaitos on osaamisensa omimmalla alueella.

ESITYS 7: Suomen ympäristökeskuksen asemaa luonnonsuojeluhallinnon asiantuntijatehtävissä tulee vahvistaa keskuksen omien organisatoristen toimien lisäksi suuntaamalla voimavaroja viraston sisältä ja muualtakin luonnonsuojeluhallinnosta tärkeiden aihepiirien koordinoititehtäviin ja turvaamalla samalla tarpeellisten raportointien vaatimat edellytykset. On syytä voimistaa Suomen ympäristökeskuksen roolia luonnonsuojeluhallinnon aihepiiriin liittyvien laaja-alaisen arviointien vetäjänä. Suomen ympäristökeskuksen alueyksiköiden toimintaa myöhemmin edelleen kehitettäessä on syytä laajentaa niiden alaa myös yksiköiden aihepiirien biodiversiteettikysymyksiin.

Esityksen toimeenpanon vastuutahot: ympäristöministeriö ja Suomen ympäristökeskus

Esityksen tuottavuushyödyt: Asiantuntija- ja tutkimuspalvelun yhtenäisyys kasvaa, koavilla toimilla saavutetaan tehokkuushyötyä.

7.3.5

Metsäntutkimuslaitoksen tutkimuksen tukeminen luonnonsuojeluhallinnon tehtäviä palvelevissa aiheissa

Ympäristöministeriön tulosohejausta koskeva esitys (5) on tärkeä osa Metsäntutkimuslaitoksen roolin turvaamista luonnonsuojeluhallinnon asiantuntijapalveluverkostossa. Luonnonsuojeluun liittyvät tutkimusaiheet lukeutuvat laitoksen määrittelemiін painoaloihin ja tutkimusohjelmiin. Laitoksen toimintayksiköt sijoittuvat maamme eri osiin, mikä tukee osaltaan asiantuntijaverkoston alueellista kattavuutta. Laitoksella on osaamista, joita voisi laajemminkin hyödyntää luonnonsuojeluhallinnon ja muunkin ympäristöhallinnon tarpeisiin. Eräs esimerkki on laitoksen ympäristönäytepankki, jonka merkitys ja käyttömahdollisuudet myös luonnonsuojeluhallinnon ja laajemminkin ympäristöhallinnon kannalta olisi hyvä selvittää. Metsäntutkimuslaitoksen työnjakoa ja yhteistyötä Suomen ympäristökeskuksen kanssa on hyvä käsitellä esitykseen 6 liittyvien toimien yhteydessä.

7.3.6

Merentutkimuslaitos luonnonsuojeluhallinnon asiantuntija- ja tutkimuspalveluverkostossa

Ympäristöministeriön tulosohejaus luo hyvän pohjan Merentutkimuslaitoksen aseman vahvistumiselle luonnonsuojeluhallinnossa. Työnjakoa ja yhteistyötä Suomen ympäristökeskuksen kanssa on syytä selkeyttää osana esitykseen 6 sisältyviä toimenpiteitä, koska meriluonnon monimuotoisuuteen liittyvien kysymysten pääpaino kohdistuu rannikoiden luontoon, jossa molemmilla laitoksilla on tärkeää osaamista.

7.3.7

Luonnontieteellisen keskusmuseon palvelutehtävän tukeminen

Luonnontieteellisen keskusmuseon asema asiantuntijapalveluverkostossa vahvistuu tulosohejaussuhteen luomisella ympäristöministeriön kanssa (esitys 5). Keskusmuseon valttina on toisaalta suora yhteys yliopiston taksonomiseen perustutkimukseen. Museolla on myös laajat yhteydet vapaaehtoiisiin asiantuntijoihin ja harrastajiin. Luonnontieteelliset kansalliskokoelmat ovat oleellinen referenssi, kun selvitetään Suomen luonnon muutoksia. Työnjakoa Suomen ympäristökeskuksen kanssa on syytä selkeyttää (ks. esitys 11 lajisuojelun toteutusohjelmasta). Käyttökelpoista asiantuntemusta museolla on eliölajien kantojen muutosten seurannassa myös muiden kuin uhanalaisten lajien kyseessä olleen.

7.3.8

Alueellisten luonnontieteellisten museoiden aseman vahvistaminen

Alueellisista luonnontieteellisistä museoista erityisesti Kuopion luonnontieteellinen museo ja Oulun yliopiston kasvi- ja eläinmuseo ovat lajisuojelutiedon haltijoina tehneet tuottavaa yhteistyötä luonnonsuojeluhallinnon kanssa. Tämän tehtävän turvaamiseksi luonnonsuojeluhallinnon ja museoiden yhteistyön vakiinnuttamiselle on perusteita. Yksi keino on, että alueellinen ympäristökeskus (PSA) neuvottelee Kuopion kaupungin kanssa Kuopion luonnontieteellisen museon ja luonnonsuoje-

luhallinnon yhteistyön vakiinnuttamisesta esimerkiksi palvelusopimuksen avulla. Oulun yliopiston kasvi- ja eläinmuseoiden ja luonnonsuojeluhallinnon yhteistyön vakiinnuttamista olisi vastaavasti mahdollista edistää esimerkiksi NorNet-verkoston toiminnan yhteydessä.

Luonnontieteellisen keskusmuseon ja alueellisten luonnontieteellisten museoiden yhteistyötä luonnonsuojeluhallintoa palvelevissa tehtävissä on suotavaa lisätä. Tässä yhteistyössä keskusmuseon koordinoivaa roolia voisi vahvistaa.

7.3.9

Yhteys yliopistojen tutkimustoimintaan

Yliopistoissa tehdään tärkeää luonnonsuojeluhallinnon alaan liittyvää tutkimusta. Se kohdentuu kuitenkin paljolti oppituolien alanmäärittelyyn, tekijöiden muun kiinnostuksen ja rahoitusmahdollisuuksien mukaan. Luonnonsuojeluhallinto ei voi eikä sen ole syytäkään suoraan vaikuttaa tutkimustoiminnan suuntautumiseen.

Yliopistojen tutkimustoiminnan suuntaan yhteyksiä on silti syytä kehittää. Yksi ratkaisumalli olisi yhteistyöverkosto, josta Pohjois-Suomen ympäristötutkimusyhteistyön "sateenvarjo-organisaatio" eli ns. NorNet-verkosto on hyvä ja muuallekin sovellettavaksi suositeltava esimerkki. Siinä yliopistotaso, tutkimuslaitostaso sekä ympäristöhallinnon edustus yhdessä toimivat alan tutkimuksen edistämiseksi ja suuntaamiseksi. Verkosto ei itsessään ole mikään avain parempaan, vaan tulokset riippuvat siitä, miten aktiivisesti eri tahot yhdessä verkoston avulla toimivat.

ESITYS 8: Luonnonsuojeluhallinnon tulee lisätä yhteistyötään yliopistojen kanssa tutkimuksen suuntaamiseksi luonnonsuojeluhallinnon kannalta tärkeisiin aiheisiin. Keinoina tässä ovat yhteistyöelimet tai -verkostot sekä yhteiset tutkimuksen ja tutkimusrahoituksen kohdentamisen tavoitteet ja -ohjelmat. Myös yhteisten virkojen perustaminen on yksi keino, josta on joitakin kokemuksia.

Esityksen toimeenpanon vastuutahot: ympäristöministeriö, Suomen ympäristökeskus ja alueelliset ympäristökeskukset mutta myös kaikki muut luonnonsuojeluhallinnon yksiköt

Esityksen tuottavuushyödyt: Tutkimuksen kohdentumisella saadaan lisää vaikuttavuutta hallinnon kannalta, luonnonsuojeluhallinnon ulkopuolisia panoksia saadaan lisää käyttöön.

7.3.10

Luonnon monimuotoisuuden tilan seuranta

Suomessa käynnissä olevista luonnon monimuotoisuudesta tietoa tuottavista seurantahankkeista on viime vuonna tehdyn Tutkimus, seuranta ja tietojärjestelmät -asiantuntijaryhmän (TST-ryhmä) mietinnön mukaan 47 katsottu soveltuviksi valtakunnalliseen biodiversiteettiseurantaohjelmaan. Seurantojen ylläpito jakautuu seitsemän valtion tutkimuslaitoksen kesken. Seurannat eivät kata biodiversiteetin kokonaisuutta. Vapaaehtoistyön tärkeä osuus on tunnusomaista maamme seurantarjestelmälle: on arvioitu, että jopa noin 70 % eli 175 henkilötyövuotta seurantoihin

käytettävästä vuotuisesta työmäärästä lankeaa vapaaehtois- ja harrastajapanokselle. Seurantojen koordinaatio on varsin vähäistä, ja aineistojen tiedonhallinnassakin on puutteita.

Seurantojen yhteistyön lisääminen ja seurannan koordinaation kehittäminen ovat ensiarvoisia tavoitteita. Täten seuranta-aineistojen hyödynnettävyys kohenisi ja tietojen yhteiskäytön ja raportoinnin edellytykset paranisivat. Seurantojen koordinointi soveltuu parhaiten Suomen ympäristökeskuksen ja osin myös Luonnontieteellisen keskusmuseon tehtäviin. Keskusmuseolla on tuloksellisimmat mahdollisuudet koordinaoida vapaaehtoista harrastajakuntaa lajiseurannoissa. EU-direktiivien edellyttämä seuranta tulee priorisoida.

ESITYS 9: Ympäristöministeriö ryhtyy toimiin luonnon monimuotoisuuden tilan seurannan koordinaation ja yhteisraportoinnin järjestämiseksi TST-ryhmän viimevuotisen mietinnön ehdotuksia tiukasti priorisoiden.

Esityksen toimeenpanon vastuutahot: ympäristöministeriö, Suomen ympäristökeskus ja Luonnontieteellinen keskusmuseo

Esityksen tuottavuushyödyt: Seurantojen panos-tuotossuhde paranee selvästi.

7.3.11

Tietoaineistot ja -järjestelmät

Luonnonsuojeluhallinnon tietojärjestelmät ovat kehittyneet ilman keskitettyä suunnitelmaa. Tässä tilanteessa kehittämisen pääpaino on järjestelmien käyttömahdollisuuksien laajentamisessa koko luonnonsuojeluhallinnon tarpeisiin. Ei myöskään voi keskittää kaikkien järjestelmien ”isännyyttä” vain yhteen paikkaan. Metsähallituksen luontopalvelujen, Suomen ympäristökeskuksen ja Luonnontieteellisen keskusmuseon ylläpitämien järjestelmien työnjaon tulee perustua luonnonsuojeluhallinnon tehtävien työnjakoon.

Erilaista luonnonsuojeluhallinnon tarvitsemaa tietoa on hyvin hajallaan eri tahojen aineistoissa. Tietoa on viljalti myös paperimuodossa. Tietoaineistojen kokoaminen yhteisiin tietokantoihin on tuottavuudenkin kannalta tähdellistä.

Luonnon monimuotoisuutta koskevien tietoaineistojen järjestämisen tavoitteena tulee olla, että ne ovat helposti saatavissa siitä riippumatta, missä järjestelmässä ne ovat ja mikä taho ne on kerännyt.

Ympäristöministeriön tulee vaikuttaa siihen, että yksityismetsätalouden suunnitteluun ja maatalouden erityistukiin liittyvät verovaroin kerätyt laji- ja luontotyyppi-tietoaineistot saadaan viimeinkin myös luonnonsuojeluhallinnon viranomaiskäyttöön.

ESITYS 10: Ympäristöministeriö tehostaa strategista otettaan luonnonsuojeluhallinnon tietojärjestelmien kehittämisessä. Luonnonsuojelualueisiin liittyviä paikkatietojärjestelmiä kehitetään Metsähallituksen luontopalvelujen järjestelmien pohjalta. Muiden tietojärjestelmien kehittämisessä Suomen ympäristökeskus ja Luonnontieteellinen keskusmuseo ovat keskeiset käytännön toimijat. Luontotiedon tietopalvelua ja tietokantakehitystä on tarpeen pohtia erillisenä hankkeena.

Esityksen toimeenpanon vastuutahot: ympäristöministeriö, Suomen ympäristökeskus, Luonnontieteellinen keskusmuseo ja Metsähallituksen luontopalvelut

Esityksen tuottavuushyödyt: Käytännön työtä vaikeuttavat ja työaikaa vievät hankaludet vähenevät, tiedon saanti helpottuu, toiminta yhtenäistyy.

7.4

Muut työnjako-ongelmat

7.4.1

Eliölajien suojeleminen

Lajisuojeleminen kenttä kaipaa kokonaistarkastelua ja yhteisiä kehittämislinjauksia. Työnjaon määrittely ja kohteiden priorisoinnit ja aikataulutukset lisäävät tuottavuutta ja vaikuttavuutta. Tietojärjestelmien kehittäminen tuntuisi tuottavuuden paranemisena erityisen selvästi lajisuojeleminen tehtävissä.

Vapaaehtoisen asiantuntija- ja harrastajavoiman käyttöä ei voida tulevaisuudessa taata aiemmassa määrin ilman erityisiä panostuksia, joita ilman tuottavuuden väijäämätön lasku on tätä kautta seurauksena. Eliötyöryhmien, joissa vapaaehtoisilla asiantuntijoilla on suuri osuutensa, roolia tulee vakiinnuttaa.

Lajisuojeleminen tehtävien tuottavuuden parantamisessa olisi myös käytäntöjen yhtenäistämiseen tähtäävillä ohjeilla tuntuva merkitys.

ESITYS II: Ympäristöministeriö käynnistää lajiston suojeleminen toteutusohjelman laatimisen. Siinä on syytä määrittellä ainakin eri toimijoiden työnjako, voimavaratavoitteet, painopistealat ja priorisoinnit aikataulutuksineen. On vahvistettava Suomen ympäristökeskuksen roolia koordinoivana, ohjaavana ja toimintaa valtakunnallisesti arvioivana asiantuntijatahona. Yhteistyö on syytä perustaa lajisuojeleminen asiantuntijaverkostolle, joka hyödyntää koko luonnonsuojeleminen hallinnossa ja sen ulkopuolella olevia asiantuntijoita. Eliötyöryhmien roolia on vakiinnutettava, ja vapaaehtoisen asiantuntija- ja harrastajavoiman käyttöä tuettava. Yhteydet luonnonsuojeleminen hallinnon ulkopuolisten tutkimusyksiköiden, kuten Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen kanssa on niin ikään turvattava.

Eliölajien suojeleminen toimintakäytäntöjen yhtenäistämiseksi ympäristöministeriö tehostaa tehtäväkentän ohjausta suosituksin ja toimintaohjein. Tämä tehdään yhdessä lajisuojeleminen asiantuntijapalveluverkostoa hyväksi käyttäen ja ohjeita käytäntöön soveltavia tahoja kuullen.

Ympäristöministeriö selvittää, mitä mahdollisuuksia olisi keventää luonnonsuojeleminen lain lajien suojeleminen liittyviä poikkeamislupamenettelyjä ja -käytäntöjä. Poikkeamispäätösten keskittäminen jopa valtakunnallisesti yhteen alueelliseen ympäristökeskukseen toisi selvää tuottavuushyötyä päällekkäisyyksien poistumisena.

Esityksen toimeenpanon vastuutahot: Ympäristöministeriö ja Suomen ympäristökeskus.

Esityksen tuottavuushyödyt: Työ yhtenäistyy, vaikuttavuus ja tuottavuus kasvavat huomattavasti, toiminta keskittyy ja työn laatu paranee, menettelyt ja käytännöt kevenevät.

Luonnon virkistyskäyttö ja -rakentaminen

Luonnon virkistyskäytön ja -rakentamisen tehtäväkentän tuottavuuden parantaminen edellyttää usean hallinnonalan yhteistyötä. Työnjako vaatii kehittämistä ja toiminnan ohjelmointi kokonaistarkastelua. Aluetasolla hallinnonalarajojen yli ulottuvan virkistyskäytön kokonaisuuden hallinta luontuisi parhaiten maakunnan liittojen rooliin. Jo valtioneuvoston helmikuussa 2003 tekemässä periaatepäätöksessä luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun kehittämiseksi (Vilmat) vastuiden selkeyttäminen ja tavoitteiden yhteensovittaminen nostettiin esille viiden toimenpide-esityksen muodossa.

Luonnonsuojeluhallintoa koskevilta osin luonnon virkistyskäytön ja -rakentamisen aihepiiriin ydintehtäväosat liittyvät hallinnon asiantuntijatehtävään luonnon virkistyskäytön edistäjänä. Käytännössä tämä rooli suuntautuu luonnonsuojelullisten ja maankäytöllisten sekä kestävän virkistyskäytön tavoitteiden edistämiseen ja toiminnan kohdentamiseen.

Metsähallituksen luontopalvelut ovat kehittäneet oman virkistyskäyttöprosessi-kokonaisuutensa myötä parhaiten hallinnassa olevan osan luonnon virkistyskäytön ja -rakentamisen kenttää. Rakenteiden ylläpito on luontopalvelujen hoitamisessa hankkeissa taatuinta. Luontopalveluiden ydintehtävien kannalta toiminta keskittyy ensinnäkin suojelualueille, ja se osuus tässä esiselvityksessä luetaan luonnonsuojelualueiden hallinnan, hoidon ja käytön tehtäväkokonaisuuteen. Luontopalvelujen virkistyskäyttöprosessi ulottuu lisäksi yleensäkin valtion mailla tapahtuvaan jokamiestason virkistyskäytön palveluun.

Luonnonsuojeluhallinnon tuottavuuden kannalta ei ole ainakaan pitemmällä tähtäyksellä perusteita kohdentaa hallinnon voimavaroja luonnon virkistyskäytön ja -rakentamisen operatiivisiin tehtäviin kahdessa eri organisaatiossa. Metsähallituksen luontopalvelut pystyy parhaiten hoitamaan tämän tehtävän luonnonsuojeluhallintoa palvelevilta osin. Pää tavoitteena on, että virkistyskäytön ja -rakentamisen operatiivisia tehtäviä ulkoistetaan, ja tätä kautta tuetaan alan yritystoiminnan kehittymistä, millä erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa on aluetaloudellista merkitystä. Luonnonsuojeluhallintoon eli käytännössä luontopalveluihin on kuitenkin syytä jättää virkistyskäytön pienrakentamisen osaamista ja valmiutta. Tilaaosaaminen kuuluu luonnon virkistyskäytön ja -rakentamisen asioissa luonnonsuojeluhallinnon tehtäviin. Alueellisten ympäristökeskusten ammattitaitoa vesiasioihin liittyvissä virkistys- ja virkistysrakentamisasioissa on syytä hyödyntää eikä rekrytoida luontopalveluihin uutta henkilökuntaa kyseisiin tehtäviin.

Luonnonsuojeluhallinnon näkökulmasta ei kuitenkaan voi ottaa kantaa koko ympäristöhallinnon tekemän luonnon virkistyskäyttöä palvelevan rakentamisen tulevaan järjestämiseen.

On lisäksi hyvä tässä yhteydessä muistaa, että virkistyskäyttöä tukeviin rakentamishankkeisiin on saatu myös työvoimahallinnon määrärahoja. Esimerkiksi Lapin ympäristökeskus on käyttänyt viime vuonna 96 henkilötyövuotta näihin hankkeisiin, takavuosina paljon enemmänkin. Ulkoilun ja luonnon virkistyskäytön osuus on niissä hankkeissa ollut viime vuonna käytetystä työajasta yli 40 prosenttia. Mikäli työvoimahallinnon rahaa on vastaisuudessaakin käytettävissä näihin tarkoituksiin, tulee niiden saantimahdollisuudet turvata, vaikka itse virkistysrakentamisen operatiiviset toiminnot keskitettäisiinkin luonnonsuojeluhallinnon hankkeissa Metsähallituksen luontopalveluille.

ESITYS 12: Ympäristöministeriö tarkentaa ympäristöhallinnon tehtävät luonnon virkistyskäytön ja -rakentamisen tehtäväkentällä ja vaikuttaa yhdessä muiden hallinnonalojen kanssa luonnon virkistyskäytön ja -rakentamisen työnjaon ja yhteistyön kehittämiseen. Tässä yhteydessä on syytä viitata valtioneuvoston 13.2.2003 tekemän periaatepäätöksen (Vilmat) toimenpide-esityksiin 1 (vastuiden selkeyttäminen) ja 3 (sovitetaan yhteen valtakunnallisten toimijoiden tavoitteet luonnon virkistyskäytössä), jotka tulee toteuttaa. Luonnonsuojeluhallinnon luonnon virkistyskäytön ja -rakentamisen operatiiviset tehtävät keskitetään Metsähallituksen luontopalveluille.

Esityksen toimeenpanon vastuutaho: luonnonsuojeluhallinnossa ympäristöministeriö

Esityksen tuottavuushyödyt: Toiminta yhtenäistyy ja keskittyy vaikuttaviin asioihin.

7.4.3

Maisemanhoito ja -suojelu

Myös maisemanhoidon ja -suojelun tehtäväkenttä vaatii tuottavuuden kannalta hallinnonalojen yhteistyötä. Luonnonsuojeluhallinnon tehtäviin kuuluva ydintehtäväosuus suuntautuu maisemanhoidon ja -suojelun edistämisen asiantuntijarooliin. Alueatasolla laajempi koordinoiva tehtävä soveltuu hyvin maakunnan liitoille.

Maisemanäkökohdilla on kuitenkin eittämätön merkityksensä luonnonsuojelun tavoitteissa: se sisältyy luonnonsuojelulain tavoitteisiin (LsL 1 §: luonnonkauneuden ja maisema-arvojen vaaliminen) ja luonnonsuojelualueiden perustamisedellytyksiin (LsL 10 §: alue on erityisen luonnonkaunis).

Valtioneuvoston 5.1.1995 tekemän maisema-alueita ja maisemanhoidon kehittämistä koskevan periaatepäätöksen asioiden tulisi kuulua luonnonsuojeluhallinnon maisemansuojelun selvimpiin ydintehtäviin. Aluekohtaisissa asioissa olisikin tuottavinta ja ainakin vaikuttavinta keskittyä periaatepäätöksen mukaisesti valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden ja perinnemaisemien arvojen turvaamiseen ja niiden maisemanhoidon aktiiviseen edistämiseen.

Maisema-asioiden ja maatalouden ympäristökysymysten läheinen yhteys on syytä hyödyntää käytännön työssä. TE-keskusten asiantuntemuksen ja osuuden kehittämisellä voidaan osaltaan tehostaa toimintaa ja helpottaa työpainetta alueellisissa ympäristökeskuksissa.

ESITYS 13: Ympäristöministeriö tarkentaa ympäristöhallinnon tehtävät ja tavoitteet maisemanhoidon ja -suojelun tehtäväkentällä. Lisäksi ympäristöministeriö vaikuttaa yhdessä muiden hallinnonalojen kanssa maisema-asioiden hoidon työnjaon ja yhteistyön kehittämiseen. Tämä on itse asiassa myös eurooppalaisen maisemasopimuksen tärkeä tavoite. Erityisesti alueellisten ympäristökeskusten ja TE-keskusten maaseutu-osastojen työnjako ja yhteistyö maisema-asioissa ja maatalouden ympäristökysymyksissä on hyödyllinen kehittämiskohde.

Esityksen toimeenpanon vastuutaho: luonnonsuojeluhallinnossa ympäristöministeriö

Esityksen tuottavuushyödyt: Toiminta yhtenäistyy, työ keskittyy vaikuttaviin aiheisiin.

7.4.4

Ympäristötietoisuuden ja -kasvatuksen edistäminen sekä luonnonharrastuksen ja -tuntemuksen tukeminen

Vastuu ympäristötietoisuuden edistämisestä jakautuu läpäisevästi yhteiskunnan eri tahoille. Luonnonsuojeluhallinto toimii asiantuntijan asemassa tässä työssä. On syytä silti hahmottaa ympäristöhallinnon roolia asiassa. Kansainvälinen sopimus tarjoaa mallin tähän tarkoitukseen.

Viestinnän merkitystä ympäristötietoisuuden ja -kasvatuksen kuin myös luonnonharrastuksen ja -tuntemuksen edistämisessä on syytä erityisesti korostaa. Luonnonsuojeluhallinnon asiantuntijarooli tässä työssä konkretisoituu suurelta osin viestinnän keinojen mahdollisuuksiin.

Luonnon monimuotoisuuden tietopalvelun kehittäminen LUMONET-tietojärjestelmän muodossa tukee osaltaan luonnonharrastusta ja ympäristötietoisuutta.

ESITYS 14: Luonnonsuojeluhallinnon rooli ympäristötietoisuuden ja -kasvatuksen edistämisessä ja luonnonharrastuksen ja -tuntemuksen tukemisessa hahmotetaan. Työ on suotavaa tehdä ympäristöministeriön johdolla osana laajempaa ympäristöhallinnon roolin tarkastelua tarvittaessa yhdessä opetusministeriön kanssa. Työssä on hyvä käyttää Biologista monimuotoisuutta koskevan YK:n yleissopimuksen (CBD) artiklaan 13 sisältävää mallia Suomen oloihin sovellettuna.

Hyödynnetään nykyistä laajemmin luontokeskusten ja luonnonsuojelualueiden mahdollisuuksia ympäristökasvatuksessa ja luonnonharrastuksen tukemisessa.

Esityksen toimeenpanon vastuutahot: luonnonsuojeluhallinnossa ympäristöministeriö, luontokeskuksista ja luonnonsuojelualueista puheen ollen Metsähallituksen luontopalvelut

Esityksen tuottavuushyödyt: Hallinnon työn rooli hahmottuu vaikuttavimpaan osaan, yhteiskunnan tuki ja ymmärtämys kasvavat.

7.5

Erilaistuminen ja aluejaot

7.5.1

Ympäristökeskusten yhteistoiminta-aluejaot

Heikki Teräsvirta ja Risto Timonen ehdottavat viime keväänä julkistetussa esiselvityksessään ”Alueellisten ympäristökeskusten asiantuntijapalveluiden keskittäminen ja yhteistoiminnan lisääminen” kolmea alueellisten ympäristökeskusten yhteistoiminta-alueita. Luonnonsuojelutehtävien näkökulmasta herää kuitenkin kysymys, miten tarkoituksenmukaista tuottavuuden kannalta olisi, että samaan yhteistoiminta-alueeseen kuuluisivat esimerkiksi toisistaan etäiset Selkämeren rannikko Kristiinankaupungin alueella ja Utsjoen Tenojokilaakso. Pohjoisen yhteistoiminta-alueen voi siis perustellusti jakaa kahtia etenkin, kun luonnonsuojelutehtäviä keskittyy pohjoiselle alueelle suhteellisesti enemmän kuin yleensä muita ympäristöhallinnon töitä.

Luonnonsuojeluhallinnon näkökulmasta alueellisten yhteistoiminta-alueiden tulee olla käyttökelpoisia myös alueellisten ympäristökeskusten ja Metsähallituksen luontopalvelujen keskinäisessä yhteistyössä. Yhteistoiminta-alueet olisivat yksi mahdollisuus helpottaa tätä yhteistyötä, koska ne lieventäisivät ympäristökeskusten ja luontopalvelujen aluejakoeroista koituvia käytännön hankaluuksia.

ESITYS 15: Alueellisten ympäristökeskusten yhteistoiminta-alueita perustettaessa harkitaan luonnonsuojeluhallinnon tehtävien kannalta, olisiko sittenkin tuottavuustavoitteet huomioon ottaen syytä päätyä nelijakoon. Tämä merkitsisi poikkeamista Teräsvirran ja Timosen aluejakoehdotuksesta vain niin, että Lappi olisi oma-alueensa, ja Länsi-Suomi, Pohjois-Pohjanmaa ja Kainuu muodostaisivat yhdessä omansa. Toisena vaihtoehtona on päätyminen viiteen alueeseen, jolloin Etelä- ja Keski-Suomi – mihin alueeseen tässä tapauksessa Länsi-Suomen ympäristökeskuskin sisältyisi – jaettaisiin kolmeen osaan.

Esityksen toimeenpanon vastuutaho: ympäristöministeriö

Esityksen tuottavuushyödyt: Toiminta yhtenäistyy ja laatu paranee.

7.5.2

Metsähallituksen luontopalveluiden aluejako

Luontopalvelujen aluejako muuttui vuodenvaihteessa. Muutos on ollut oikeansuuntainen tuottavuustavoitteiden näkökulmasta. Edellä tehdyllä yhteistoiminta-aluejakoesityksellä lähestytään luontopalvelujen aluejakoa.

Luontopalvelujen aluejaossa on kaikista muista hallinnollisista jaoista poikkeava piirre: rajat eivät kaikin kohdin noudata maakuntien tai edes kuntien rajoja. Tästä aiheutuu etenkin Pohjanmaan luontopalvelujen alueen rajoilla sidosryhmäyhteistyötä vaikeuttavaa epämääräisyyttä. Vaikka rajoja on perusteltu varsinkin kansallispuistojen käytännön hoitovastuujaolla, ei se ole riittävä syy niin omintakeisille hallintorajoille. Hoitotyövastuuta luontopalvelut pystyy organisoimaan aluerajojensa ylikin.

ESITYS 16: Metsähallituksen luontopalvelut muuttaa kolmen alueensa rajat niin, ettei poikkeamia maakuntarajoista esiinny.

Esityksen toimeenpanon vastuutaho: Metsähallituksen luontopalvelut

Esityksen tuottavuushyödyt: Toiminta yhtenäistyy, yhteistyömahdollisuudet paranevat.

7.5.3

Yhteistoiminta-alueittain hoidettaviksi soveltuvat luonnonsuojeluhallinnon tehtävät

Heikki Teräsvirta ja Risto Timonen ovat esiselvityksessään eritelleet periaatteita noudatettaviksi tehtäviä ja asiantuntemusta keskitettäessä (ehdotus 6). Periaatteet soveltuvat käytettäväksi myös luonnonsuojeluhallinnon tehtäviä ja asiantuntemusta organisoitaessa.

Teräsvirta ja Timonen esittävät yhteistoiminta-alueittain toimivaltamuutoksina keskittäviä tehtäviä ja asiantuntijapalveluja (ehdotukset 8 ja 9). Luonnonsuojeluhallinnon tehtävissä pääsääntönä tulee olla, että keskittämiseen liittyy myös toimivalta. On oletettavaa, että tällöin keskittämisestä saadaan tuottavuushyötyä varmimmin.

Yhteistoiminta-alueittain hoidettaviksi soveltuvia luonnonsuojelutehtäviä olisivat Teräsvirran ja Timosen raportissa esitettyjen tehtävien kanssa verrannollisina ensinnäkin *suojeluohjelmien toteuttamisprosessiin kuuluvat tehtävät*. Näihin lukeutuisivat myös Etelä-Suomen metsiensuojelun toimintaohjelman mukaiset toteuttamistehtävät sekä suojelualueiden perustamisen säädösvalmistelu- ja suojelualuekiinteistöjen muodostamistehtävät. Keskittämistä puoltaa myös se, että vaikeampien, mm. juridista erityisosaamista vaativien kohteiden osuus on kasvanut. Toteuttamisneuvottelijoiden työn keskittämisellä yhteistoiminta-alueella yhteen keskukseen ei kuitenkaan saavuteta välttämättä etua tuottavuuden kannalta. *Luonnonsuojelualueiden hoidon ja käytön yleissuunnittelu* on toinen keskittämiseen sovelias tehtäväaihepiiri. Kyse on linjaavasta, strategisluonteisesta tehtäväkokonaisuudesta, jolle hieman laajempi tarkastelualue luo tarpeellista yhtenäisyyttä. Jo aiemmissa yhteyksissä on todettu, että *alueellisten ympäristökeskusten ja Metsähallituksen luontopalveluiden vakiinnutettavalle yhteistyölle* yhteistoiminta-alueen taso on luonteva foorumi. *Natura-viranomaistehtävät* vaativat omaa erityisosaamistaan, joten nekin on paras keskittää yhteistoiminta-alueen yhteen keskukseen. *Lajien ja luontotyyppien suojeluun liittyvät asiantuntijatehtävät* käsittelevät kosolti sellaista, mikä on mielekkäintä hoitaa yhteistoiminta-alueittain keskitetysti. Tämä liittyy myös asiantuntijatehtäväverkostojen valtakunnalliseen kehittämiseen. Lupapäätösasioista on myös mahdollista harkita ainakin *luonnonsuojelulain mukaisten lajisuojelua koskevien poikkeamispäätösten* keskittämistä, ellei näitä keskitettäisi valtakunnallisesti yhden alueellisen ympäristökeskuksen hoidettaviksi (ks. esitys 11).

Tuottavuuden kannalta tehtävien jakaminen yhteistoiminta-alueilla hoidettaviin ja ympäristökeskuksen hoitamiin ei kuitenkaan ole ongelmatonta. Päähyötynä keskitämisestä seuraa, että erityisasiantuntemusta voidaan käyttää tuottavammin. Tehtävien jako kuitenkin lisää sekavuutta ja epämääräistä palveluja; lisähallinnointiakin voi koitua. Olisikin hyvä harkita, kannattaisiko siirrettävät tehtävät rajata selkeämmin, mikä tarkoittaa joidenkin toimintalohekojen siirtämistä kokonaan yhteistoiminta-alueilla hoidettaviksi. Luonnonsuojelutehtävät sopisivat tällaiseksi esimerkiksi varsinkin, kun toisen alueellisen viranomaisen, Metsähallituksen luontopalvelujen aluejakoa ajatellaan.

ESITYS 17: Ympäristöministeriö valmistellessaan Teräsvirran ja Timosen esiselvityksen esitysten jatkotoimia määrittelee luonnonsuojelutehtävät kokonaan yhteistoiminta-alueilla hoidettaviksi.

Esityksen toimeenpanon vastuutaho: ympäristöministeriö

Esityksen tuottavuushyödyt: Toiminta yhtenäistyy, laatu paranee.

7.5.4

Valtakunnallinen erilaistuminen

Teräsvirta ja Timonen ehdottavat esiselvityksessään alueellisten ympäristökeskusten eräiden asiantuntijapalveluiden keskittämistä myös valtakunnallisesti (ehdotus 11).

Luonnonsuojeluhallinnossakin on vastaavanlaisia tehtäviä. Koska luonnonsuojeluhallintoa koskeva esiselvitys ei rajoitu vain alueellisten ympäristökeskusten tehtäviin, on asian tarkastelu tässä raportissa sisällytetty asiantuntija- ja tutkimuspalvelukysymysten yhteyteen.

7.6

Yleinen ohjaus

Tulosohjausta koskevia kehittämisesityksiä on tehty jo edellä osana alueellisia ympäristökeskuksia ja Metsähallituksen luontopalveluja sekä tietovaranto-, asiantuntija- ja tutkimuspalveluja koskevien esitysten 3, 5 ja 6 yhteydessä.

Ympäristöministeriön tulosohjauksessa tulee korostaa ministeriön strategista roolia. Sektorikohtainen tarkempi ohjaus on syytä organisoida niin, että ministeriön johdolla Suomen ympäristökeskus ja luonnonsuojeluhallinnon asiantuntijaverkostot tuottavat aineistoa ministeriön strategisen tulosohjauksen pohjaksi. Asiantuntijaverkostoille onkin syytä luoda pysyvämpää prosessiluonteista asemaa.

Käytäntöjen yhtenäistämällä saadaan ilmeisiä tuottavuus- ja vaikuttavuushyötyjä aihepiireissä, joiden tehtäväkenttä on laaja, työmuodoiltaan moninainen ja vaikea. Etenkin eliölajien suojelun tehtävissä hyötyä olisi saatavissa (ks. esitys 11).

7.7

Muu kehittämistyö

7.7.1

Kansainväliset asiat

Kansainvälisen luonnonsuojeluyhteistyö on tuottavinta, kun se kohdennetaan Suomen rooli ja vaikuttamismahdollisuudet muistaen. Ympäristöministeriön alueiden käytön osastolla toteutettu luonnonsuojelun organisaatiouudistus voi osaltaan parantaa edellytyksiä rationalisoida kansainvälistä luonnonsuojeluyhteistyötämme.

Luonnonsuojeluhallinnon eri tahojen kansainvälisen yhteistyön ja hankevalmistelujen ongelmia ja päällekkäisiä työvaiheita ajatellen tuottavuushyötyjä on saatavissa yhdentämällä aihepiirin ohjausta ja tukea.

Metsähallituksen luontopalvelujen itsenäinen luonnonsuojelualueisiin ja niiden hoitoon ja käyttöön liittyvä laaja kansainvälinen yhteistyö tuo jatkuessaan vaikuttavuutta ja tunnettavuutta luonnonsuojelualueverkollemme.

ESITYS 18: Ympäristöministeriö tehostaa yhdessä Suomen ympäristökeskuksen kanssa luonnonsuojeluhallinnon kansainvälistä yhteistyötä koordinoivaa toimintaa. Strategista ohjausta ja hankevalmistelujen käytännön tukea lisätään.

Esityksen toimeenpanon vastuutaho: ympäristöministeriö

Esityksen tuottavuushyödyt: Toiminta yhtenäistyy, vältetään päällekkäisiltä valmisteluvaiheilta, työn laatu paranee.

7.7.2

Aluekehittäminen

Tuottavuus- ja vaikuttavuushyötyjä on aluekehittämistyössä parhaiten kerättävissä lisäämällä ympäristöministeriön yhdentävää roolia. Tämä ei kuitenkaan ole pelkästään luonnonsuojeluhallintoa koskeva asia, ja vaatii lisäksi yhteistyötä muidenkin hallinnonalojen, erityisesti sisäasiainministeriön kanssa.

7.8

Muut esitykset tuottavuuden parantamiseksi

7.8.1

Suojeluohjelmien toteuttamiseen kuuluvat jälkityöt

Suojeluohjelmien ja Natura-verkoston toteuttamiseen liittyvät jälkityöt vaativat huomattavan työpanoksen, joka ilman erityistä organisointia voi vaikeuttaa vuosia muiden luonnonsuojeluasioiden hoitoa ympäristöministeriössä, alueellisissa ympäristökeskuksissa ja Metsähallituksen luontopalveluissa.

ESITYS 19: Valtion luonnonsuojelualueiden säädösvalmistelu ja siihen liittyvä suojelualuekiinteistöjen järjestely hoidetaan ympäristöministeriön johdolla keskitettynä projektina, joka tehdään yhteistyöalueittain alueellisen ympäristökeskuksen, Metsähallituksen luontopalvelujen ja maanmittauslaitoksen yhteisvoimin. Työhön ei rekrytoida uutta henkilökuntaa, vaan käytetään suojeluohjelmien toteuttamisessa kouliintuneita henkilöitä, joilla on kokemus alueista, luonnonsuojelujuridiikasta ja kiinteistönmuodostamisesta. Projekti on syytä käynnistää vuodesta 2008 alkaen, jolloin suojeluohjelmien toteuttamisen volyymi vähenee, ja henkilökuntaa on käytettävissä aiempaa helpommin. Sitä ennen on kuitenkin selvitettävä, mitä mahdollisuuksia on suojelualuekiinteistöjen muodostamisprosessin keventämiseen. Lisäksi valtion luonnonsuojelualueiden perustaminen vaatii alueiden suuren määrän vuoksi asetusvalmistelussa rationalisointia, jolla ei kuitenkaan saa vaarantaa itse suojelun tavoitetta ja alueiden statusta. Lisäksi on syytä edellyttää, että maanmittauslaitos osallistuu projektin kustannuksiin myös omilla budjettivaroillaan. Tämä vaatii etukäteisneuvotteluja ja sopimista maa- ja metsätalousministeriön kanssa.

Esityksen toimeenpanon vastuutaho: luonnonsuojeluhallinnossa ympäristöministeriö

Esityksen tuottavuushyödyt: Menettelyt kevenevät, toiminta yhtenäistyy, laatu paranee.

Biosfäärialueet ja maailmanperintöluettelon luonnonperintökohteet

UNESCO:n Man and Biosphere (MaB) -ohjelmaan on Suomessa hyväksytty kaksi aluetta: Pohjois-Karjalan ja Saaristomeren biosfäärialueet. Alueiden käytännön toiminnasta ovat huolehtineet Pohjois-Karjalan ja Lounais-Suomen ympäristökeskukset. Biosfäärialueilla tehdään paikallis- ja ympäristöperusteisesti kestävä kehityksen kokeiluja ja tutkimusta. Eri tahojen yhteistyö on toiminnan avainsanoja. Yhteistyön luonne on aloitteellista ja koordinoivaa, ja kehittämisenäkökulma on keskeinen.

On edelleen tarkoituksenmukaista alueellisten ympäristökeskusten ja Metsähallituksen luontopalvelujen esitysten 1–3 mukaista työnjakoa ajatellen, että ympäristökeskuksilla on viranomaisvastuu biosfäärialueista. Yhteyttä luonnonsuojelualueverkon hallinnan, hoidon ja käytön tehtäviin on syytä kuitenkin tiivistää. Myös muutoin biosfäärialueiden mahdollisuuksia olisi syytä aiempaa laajemmin käyttää. Yhteyksien voimistaminen Suomen ympäristökeskuksen toimintaan voisi olla tässäkin mielessä oikeansuuntainen kehittämistie.

UNESCO:n maailmanperintöluettelon luonnonperintökohteita ei maassamme vielä ole. Merenkurkun maankohoamisalue on kuitenkin ensimmäisenä ehdolla tällaiseksi alueeksi. Lähivuosina myös muutama muu kohde asetettaneen Suomesta ehdokkaaksi.

Näiden alueiden luonne on lähellä hyvin merkittävien suojelualueiden yleistä statusta. Alueellisten ympäristökeskusten ja Metsähallituksen luontopalvelujen tarkistettavaa työnjakoa ajatellen näiden alueiden hallinta vaikuttaisi sopivan paremmin luontopalveluille. Alueiden tutkimusmerkityksen ja poikkeuksellisen merkittävän arvon vuoksi luontopalvelujen tulee erityisesti huolehtia alueiden käytön ja hoidon tavoitteiden määrittelystä yhdessä asianomaisten ympäristökeskusten kanssa ja muustakin tarpeellisesta sidosryhmäyhteistyöstä.

8 Jatkotyöehdotukset

On luonnollista, että ympäristöministeriö tarkastelee ympäristöhallinnon tuottavuusohjelmaa kokonaisuutena, jossa luonnonsuojeluhallinnon osuus on vain osa. Jatkotyöesityksiä ei siten ole tarkoituksenmukaista tässä esiselvityksessä tarkastella kovin kapeasta luonnonsuojeluhallinnon näkökulmasta.

Tarvittavat jatkotyösuunnat voi pelkistää kahteen linjaan: 1) alueellisten ympäristökeskusten luonnonsuojelutehtäviä ja Metsähallituksen luontopalveluja koskevien esitysten käytännön jatkotoimet ja 2) luonnonsuojelun asiantuntija- ja tutkimuspalveluja koskevien esitysten jatkovalmistelu.

Alueellisten ympäristökeskusten ja Metsähallituksen luontopalvelujen tehtäviä, työnjakoa ja yhteistyötä koskevien esitysten jatkotoimet on ympäristöministeriön syytä käynnistää pian. Työ käsittää muun muassa esitetyn työnjaon rajaamisen yksityiskohtaisella tasolla, tehtävien siirron ja yhteistyömenettelyjen käytännön toimet aikataulutukseen ja henkilöstösuunnittelun kehittämiskysymykset. Jatkotyö sopisi hoidettavaksi yhtenäisenä kokonaisuutena, vaikkapa työryhmätyönä. Kuten jo esityksessä 3 todettiin, työn käynnistämisessä ei ole syytä odottaa alueellisten ympäristökeskusten yhteistoiminta-alueiden muodostamista, mikäli kyseinen ratkaisu viipyy.

Alueellisten ympäristökeskusten yhteistoiminta-alueiden muodostamista valmis-televaan jatkotyöhön luonnonsuojelutehtävien tarkastelu kuuluu silti joka tapauksessa mukaan.

Luonnonsuojeluhallinnon asiantuntija- ja tutkimuspalveluja koskevien esitysten jatkotoimet ovat laaja kokonaisuus, jota ei varmaankaan yhtenä hankkeena ole hyvä pohtia. On perusteltua esittää, että ympäristöministeriö aloittaisi työn asiantuntijaverkoston läpikäyntiin keskittyvällä ensimmäisellä osiolla, joka loisi hyvän pohjan yksityiskohtaisillekin jatkovaiheille. Tässä ensi osiossa selkiytettäisiin verkoston työn- ja vastuunjakoa ja toimintatavoitteita.

Näillä kahdella ensi vaiheen toimenpiteellä voidaan vaikuttaa myös keskeisimpiä tuottavuushyötyjä tuottaviin kohteisiin.

9 Vaikutusten arviointia

9.1

Tuottavuusvaikutusten yhteenvetoa

Esitysten toteuttamisen vaikutukset toiminnan tuottavuuteen on edellä eritelty esityksittäin. Yhteenvetona voidaan todeta ensinnäkin, että esitysten toteuttaminen selkiyttää eri yksiköiden välistä *työnjakoa* useissa kohdin. Alueellisten ympäristökeskusten ja Metsähallituksen luontopalvelujen välinen jako selkenee, ja asiantuntijapalveluverkon kiinteyttäminen selventää useiden yksiköiden työnjakoa. Lisäksi eräiden tehtäväkokonaisuuksien (lajisuojaus, luonnon virkistyskäyttö ja -rakentaminen, maisemanhoito ja -suojaus, ympäristötietoisuuden ym. edistäminen) työnjako kirkastuu.

Toiminnan *yhtenäistämisellä* on niin ikään tuottavuusvaikutuksia. Eniten esitysten toteuttaminen yhtenäistäisi luonnonsuojelualueiden hoidon kenttää. Henkilöstösuunnittelun yhtenäistyminen alueellisten ympäristökeskusten ja Metsähallituksen luontopalveluiden kesken on myös varsin keskeistä tuottavuusvaikutuksiltaan. Tulosohjauksen yhtenäistämällä voidaan taata yhtenäisyyttä ja tuottavuutta. *Laajempien toimintakokonaisuuksien* hallinta on tehokkaampaa ja tuottavampaa. Tähän pyritään myös esityksillä, jotka keskittäisivät alueellisten ympäristökeskusten luonnonsuojelutehtäviä ja Metsähallituksen luontopalvelujen kanssa käytävää yhteistyötä nykyistä harvempiin toimintapisteisiin. Samaan tähtää myös asiantuntijapalveluverkoston kiinteyttäminen alueellisia toimintoja ajatellen.

Menettelyjen keventämisen tuottavuushyötyjä esityksien toteuttaminen toisi hoito- ja käyttösuunnitelmien käsittelyssä, lajisuojelussa ja suojelualuekiinteistöjen muodostamisessa.

Tutkimuksen ja asiantuntijapalvelun tarkempi *kohdentaminen* luonnonsuojeluhallinnon tarpeisiin kohentaa osaltaan tuottavuutta. Seurannan koordinointi liittyy osin samaan tavoitteeseen. *Tietojärjestelmien kehittäminen* vaikuttaa suoraan käytännön töitä helpottaen.

9.2

Vaikutuksia henkilötyövuosina arvioiden

Henkilötyövuosivaikutuksia voidaan arvioida vain suuntaa-antavasti. Luonnonsuojelualueiden hallinnan ja hoidon työnjaon selkiyttämisen vaikutusta voimavaratarpeeseen voi lähestyä tiedolla, että alueellisissa ympäristökeskuksissa yksityismaiden hoidon operatiivisia tehtäviin on kohdistettu toimintamenomomentin henkilövoimavaroja viime vuonna yhteensä noin 8 henkilötyövuotta. Toinen pohjatieto on, että Metsätutkimuslaitos käytti hallinnassaan olevien luonnonsuojelualueiden hoitoon 7-10 henkilötyövuotta. Näin ollen luonnonsuojelualueiden hoidon organisoinnilla

voitaisiin yltää ainakin 10 henkilötövuoden suuruiseen kokonaisvaikutukseen. Viranomaistehtävien entistä selvempi keskittäminen alueellisten ympäristökeskuksille vaikuttaisi luontopalveluissa vain yhden henkilötövuoden verran (luontopalveluista saatu arvio).

Lajisuojaus sekä muiden hallinnonalojen kanssa yhteisten tehtäväkokonaisuuksien työnjaon uudelleenjärjestelyjen vaikutuksia on vielä työläämpi ennakoita. Lajisuojaus kohdistuvat esitykset luovat edellytyksiä tuottavammalle toiminnalle ja vaikutukset näkyvät tulevaisuudessa. Luonnon virkistyskäytön ja -rakentamiseen kohdistuvia vaikutuksia on arvioitava luonnonsuojeluhallintoa laajemmalla katsannolla, kuten on laita osin myös maisema- ja ympäristötietoisuusasioiden kyseessä ollen.

Toiminnan yhtenäistämisen ja laajempien toimintakokonaisuuksien hallinnan tuottavuusvaikutuksia voidaan alueellisten ympäristökeskusten ja Metsähallituksen luontopalvelujen henkilöstösuunnittelun lähentämisellä ja asiantuntemuksen keskittämisellä sekä tulosohjauksen yhtenäistämällä arvioida saataviksi 10 henkilötövuoden verran. Tämän arvion pohjana on sekä alueellisten ympäristökeskusten luonnonsuojelutehtävien keskittäminen 4–5 keskukseseen että keskusten ja luontopalveluiden asiantuntemuksen yhteinen suuntaaminen.

Menettelyjen keventäminen toisi säästöjä mutta välitön vaikutus henkilövoimavarojen käyttöön olisi pieni. Tutkimuksen ja asiantuntijapalvelujen kohdentaminen ja tietojärjestelmien kehittämisen tuottavuusvaikutus näkyy selvästi tulevaisuudessa. Asiantuntijapalveluverkoston kiinteäytymällä on mahdollista saada välittömämpiäkin vaikutuksia ehkä 5 henkilötövuoden verran.

Heikki Teräsvirta ja Timonen arvioivat esiselvityksessään myös riittävän laatu- ja palvelutason vaikutuksia. Laatutavoitteen optimointiin on luonnonsuojelutehtävissä ainakin osittain samat mahdollisuudet kuin muissakin ympäristöasioissa. Henkilötövuosivaikutusten esittäminen on kuitenkin kovin vaikeaa, ja vaikutus olisi Teräsvirran ja Timosen tapaan arvioiden 10–15.

Edellä esitetyt arviot tarkoittavat yhteensä noin 40 henkilötövuoden tuottavuusvaikutuksia.

Mikäli säästöistä puolet voisi suunnata hallinnonalan lisääntyviin ja uusiin tehtäviin, ne tulisi kohdistaa luonnonsuojeluhallinnon tehtävien muuttumista käsittelevän luvun 5.4 viimeisessä kappaleessa esitetyille tehtäväalueille.

Luonnonsuojeluhallinnon henkilöstö on nuorehkoa ajatellen hallintoa, myös ympäristöhallintoa keskimäärin. Vuoden 2011 loppuun mennessä arvioidaan eläköityvän 50–60 henkilöä, mikä merkitsisi hiukan yli kymmentä prosenttia toimintamomentilla palkatuista henkilöistä. Tässä tarkastelussa ei ole mukana Metsäntutkimuslaitoksen, Merentutkimuslaitoksen eikä Luonnontieteellisen keskusmuseon henkilöstö. Eläköityvien osuus ympäristöministeriön luonnonsuojelun tulosryhmässä on muita tarkasteltavia yksiköjä selvästi suurempi, lähes kolmannes.

Eläkkeelle jäävien lisäksi luonnonsuojeluhallinnosta vapautuu vakansseja myös muun vaihtuvuuden kautta. Vaihtuvuus on kyllä ollut varsin pientä. Tämän poistuman määrää on kuitenkin vaikea arvioida.

Vältettäviä uhkia

Luonnonsuojeluhallinnon tuottavuuden kehittämistoimissa on hyvä kuitenkin tiedostaa myös ne tekijät, jotka voivat uhata tuottavuus- ja vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista. Niitä liittyy ensinnäkin toimintojen keskittämiseen. Yhteydet maakunnallisiin ja paikallisiin toimijoihin voivat oheta, mikä vaikeuttaa sidosryhmäyhteistyötä. Toiminta-alueiden eri osien yhtäläinen tuntemus voi myös vaarantua. Asiakkaiden tietämys kutakin asiaa hoitavista tahoista ei ainakaan helpotu. Kaikki nämä uhat ovat kuitenkin helpohkoilla järjestelyillä eliminotavissa jo ennalta.

Yhteistyö- ja tulosohtausjärjestelyt saattavat aikaansaada lisääntyvää hallinnointia, mitä voidaan kuitenkin rajoittaa muodollisia vaiheita mahdollisuuksien mukaan minimoimalla.

Toiminnan tavoitteisiin sitoutuminen saattaa vaihdella luonnonsuojeluhallinnon eri osissa, eikä ehkä kyetä tarvittaviin priorisointeihin. Tämän vaaran välttämässä johtamisen ja tulosohtauksen merkitys korostuu.

Esiselvityksen muita vaikutuksia

Esiselvityksessä panostettiin voimakkaasti osallistamiseen ja viestintään. Kokemukset olivat rohkaisevia. Kuulemistilaisuuksien aktiivisuus ja ilmapiiiri sekä muu henkilöstön aktiivisuus selvitystyön aikana osoittaa, että tuottavuusohjelman kaltaisissa hankkeissa osallistaminen ja viestintä ovat oleellinen osa työtä. Luonnonsuojeluhallinnon tuottavuushankkeen tapauksessa osallistamisella ja viestinnällä pystyttiin ilmeisesti vankistamaan kokonaisnäkemystä luonnonsuojeluhallinnosta ja sen tehtävistä ja tavoitteista sekä suhteuttamaan eritasoisia ongelmia. Onkin toivottavaa, että osaltaan myös tätä kautta yhteinen sitoutuminen tuleviin tavoitteisiin ja ehkä vaikeisiin ratkaisuihin on vankistunut.

10 Tiivistelmä esityksistä

10.1

Alueelliset ympäristökeskukset ja Metsähallituksen luontopalvelut

Selvitysmiehen kannanotot ja esitykset kohdistuvat ensinnäkin alueellisten ympäristökeskusten ja Metsähallituksen luontopalveluiden tehtävien, yhteistyön ja työnjaon kehittämiseen. Lähiajan kehittämismalliksi ehdotetaan valittavaksi näiden toimijoiden työnjaon tarkistaminen ja raja-aidan madaltaminen. Tämä tarkoittaa kuitenkin myös sitä, että peruslinjausten tulee soveltua, vaikka hallinnon kehitys myöhemmin johtaisi luontopalvelujen irrottamiseen Metsähallituksen, valtion liikelaitoksen yhteydestä.

Metsähallituksen luontopalveluja kehitetään luonnonsuojelualueiden hoidon, käytön ja hallinnan ydinsuuntaamisen pohjalta. Yksityismaiden luonnonsuojelualueiden hoidon operatiiviset tehtävät siirretään luontopalvelujen hoidettaviksi. Luontopalvelut eivät hoida luonnonsuojelun yleisen edun valvontaan kuuluvia viranomais-tehtäviä.

Alueellisia ympäristökeskuksia kehitetään toimialueensa luonnonsuojelun kokonaisuuden hallinnan, edistämisen ja johtamisen pohjalta. Ympäristökeskukset vastaavat hallinnollisista ratkaisuista ja viranomais-tehtävistä lukuun ottamatta maanhaltijan rooliin kuuluvia lupa- ja käyttöoikeuspäätöksiä. Alueelliset kehittämislinjaukset, luonnonsuojeluohjelmien toteuttaminen, luonnonsuojelualueiden ja -kohteiden hoidon ja käytön yleissuunnittelu ja sidosryhmäyhteistyön päävastuu kuuluvat entistä keskitetympin ympäristökeskuksille. Ympäristökeskusten strategista roolia alueensa luonnonsuojelun kehittämisessä vahvistetaan myös siten, että parannetaan konkreettisilla yhteistoimintamenettelyillä keskuksen mahdollisuuksia vaikuttaa muutoinkin luontopalveluiden toiminnan tavoitteisiin ja linjauksiin.

Alueellisten ympäristökeskusten ja Metsähallituksen luontopalveluiden toiminnan integrointia lisätään tulosohjauksella, lähentämällä henkilöstösuunnittelua ja lisäämällä erityisasiantuntemuksen yhteiskäyttöä. Ympäristöministeriö yhdentää tulosohjaustaan. Laajempien yhteistyöalueiden (esimerkiksi alueellisten ympäristökeskusten yhteistoiminta-alueet) pohjalle on syytä muodostaa keskusten ja luontopalvelujen yhteistoimintaryhmät.

Alueellisten ympäristökeskusten ja Metsähallituksen kehittämis ehdotukset ovat kokonaisuus, joka on toteutettavissa piankin. Niitä on syytä lähteä toteuttamaan odottamatta ympäristökeskusten yhteistoiminta-alueratkaisua, mikäli tämä viivästyy.

Metsäntutkimuslaitos valtion luonnonsuojelualueiden hoitajana

Metsäntutkimuslaitoksen hallinnassa olevat valtion luonnonsuojelualueet siirretään Metsähallituksen luontopalveluiden hallintaan ja hoitoon. Siirto kytketään Metsäntutkimuslaitoksen tutkimusmetsien hallinnasta tehtävään päätökseen.

Tietovaranto-, asiantuntija- ja tutkimuspalvelut

Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen kehittämisperiaatteeksi tulee valita luonnonsuojeluhallinnon tutkimus- ja asiantuntijapalvelujen verkoston kiinteyttäminen tulohajauksella, selkeällä tavoitteenasettelulla, täsmällisellä työnjaolla, toimivalla verkostoyhteistyöllä, Suomen ympäristökeskuksen roolin selkeyttämisellä ja tietojärjestelmien kehittämisellä.

Ympäristöministeriön tulee neuvotella maa- ja metsätalousministeriön kanssa ympäristöministeriön osallistumisesta Metsäntutkimuslaitoksen luonnon monimuotoisuutta ja luonnon virkistyskäyttöä koskevan tutkimustoiminnan tulohajaukseen. Tulohajausuutteen luomisesta Luonnontieteellisen keskusmuseoon ympäristöministeriön tulee neuvotella opetusministeriön kanssa. Suomen ympäristökeskuksen kanssa käytävässä strategisen tason tulohajauksessa tulee myös luonnonsuojeluasiantuntemuksen edustuksen olla mukana.

Ympäristöministeriö selkiyttää luonnonsuojeluhallinnon asiantuntijapalveluverkoston työnjakoa ja toimintatavoitteita. Verkoston alueellisten toimijoiden yhteistyötä lisätään keskittämällä erityisasiantuntemusta samoille alueille ja toimipisteisiin. Vastuukäyttäjien nimeämisellä osaltaan kiinteytetään asiantuntijaverkostoa.

Suomen ympäristökeskuksen asemaa luonnonsuojeluhallinnon asiantuntijatehtävissä tulee vahvistaa keskuksen omien organisatoristen toimien lisäksi suuntaamalla voimavaroja viraston sisältä ja muualtakin luonnonsuojeluhallinnosta tärkeiden aihepiirien koordinoitaviksi ja turvaamalla samalla tarpeellisten raportointien vaatimat edellytykset.

Luonnonsuojeluhallinnon tulee lisätä yhteistyötään yliopistojen kanssa tutkimuksen suuntaamiseksi luonnonsuojelun kannalta tärkeisiin aiheisiin. Keinoina tässä ovat yhteistyöelimet tai -verkostot sekä yhteiset tutkimuksen ja tutkimusrahoituksen kohdentamisen tavoitteet ja ohjelmat.

Ympäristöministeriö ryhtyy toimiin luonnon monimuotoisuuden tilan seurannan koordinaation ja yhteisraportoinnin järjestämiseksi Tutkimus, seuranta ja tietojärjestelmät -asiantuntijaryhmän (TST-ryhmä) viimevuotisen mietinnön ehdotuksia tiukasti priorisoiden.

Ympäristöministeriö tehostaa strategista otettaan luonnonsuojeluhallinnon tietojärjestelmien kehittämisessä. Luonnonsuojelualueisiin liittyviä paikkatietojärjestelmiä kehitetään Metsähallituksen luontopalvelujen järjestelmien pohjalta. Muiden tietojärjestelmien kehittämisessä Suomen ympäristökeskus ja Luonnontieteellinen keskusmuseo ovat keskeiset käytännön toimijat.

Muut työnjako-ongelmat

Ympäristöministeriö käynnistää lajiston suojelun toteutusohjelman laatimisen. Siinä on syytä määritellä ainakin eri toimijoiden työnjako, voimavaratavoitteet, painopistealat ja priorisoinnit aikataulutuksineen. Eliötyöryhmien roolia on vakiinnutettava, ja vapaaehtoisen asiantuntija- ja harrastajavoiman käyttöä tuettava. Eliölajien suojelun toimintakäytäntöjen yhtenäistämiseksi ympäristöministeriö tehostaa tehtäväkentän ohjausta suosituksin ja toimintaohjein. Ympäristöministeriö selvittää, mitä mahdollisuuksia olisi keventää lajien suojeluun liittyviä poikkeamislupamenettelyjä ja -käytäntöjä.

Ympäristöministeriö tarkentaa ympäristöhallinnon tehtävät luonnon virkistyskäytön ja -rakentamisen tehtäväkentällä ja vaikuttaa yhdessä muiden hallinnonalojen kanssa luonnon virkistyskäytön ja -rakentamisen työnjaon ja yhteistyön kehittämiseen. Luonnonsuojeluhallinnon luonnon virkistyskäytön ja -rakentamisen operatiiviset tehtävät keskitetään Metsähallituksen luontopalveluille.

Ympäristöministeriö tarkentaa ympäristöhallinnon tehtävät ja tavoitteet maisemanhoidon ja -suojelun tehtäväkentällä. Lisäksi ympäristöministeriö vaikuttaa yhdessä muiden hallinnonalojen kanssa maisema-asioiden hoidon työnjaon ja yhteistyön kehittämiseen.

Luonnonsuojeluhallinnon rooli ympäristötietoisuuden ja -kasvatuksen edistämisessä ja luonnonharrastuksen ja -tuntemuksen tukemisessa hahmotetaan. Hyödynnetään nykyistä laajemmin luontokeskusten ja luonnonsuojelualueiden mahdollisuuksia ympäristökasvatuksessa ja luonnonharrastuksen tukemisessa.

Erilaistuminen ja aluejaot

Alueellisten ympäristökeskusten yhteistoiminta-alueita perustettaessa harkitaan luonnonsuojeluhallinnon tehtävien kannalta neljään tai viiteen alueeseen päättymistä.

Metsähallituksen luontopalvelut muuttaa kolmen alueensa rajat niin, ettei poikkeamia maakuntarajoista esiinny.

Ympäristöministeriö valmistellessaan Teräsvirran ja Timosen esiselvityksen esitysten jatkotoimia määrittelee luonnonsuojelutehtävät kokonaan yhteistoiminta-alueilla hoidettaviksi.

10.6

Muu kehittämistyö

Ympäristöministeriö tehostaa yhdessä Suomen ympäristökeskuksen kanssa luonnonsuojeluhallinnon kansainvälistä yhteistyötä koordinoivaa toimintaa. Strategista ohjausta ja hankevalmistelujen käytännön tukea lisätään.

10.7

Muut esitykset tuottavuuden parantamiseksi

Valtion luonnonsuojelualueiden säädösvalmistelu ja siihen liittyvä suojelualuekiinteistöjen järjestely hoidetaan ympäristöministeriön johdolla keskitettynä projektina, joka tehdään yhteistyöalueittain alueellisen ympäristökeskuksen, Metsähallituksen luontopalveluiden ja maanmittauslaitoksen yhteisvoimin. Ennen projektin käynnistämistä on kuitenkin selvitettävä, mitä mahdollisuuksia on suojelualuekiinteistöjen muodostamisprosessin keventämiseen ja valtion luonnonsuojelualueiden asetusvalmistelun rationalisointiin.

10.8

Jatkotyöehdotukset

Jatkotyöehdotukset ehdotetaan pelkistettäväksi kahteen linjaan. Alueellisten ympäristökeskusten ja Metsähallituksen luontopalvelujen tehtäviä, työnjakoa ja yhteistyötä koskevien esitysten jatkotoimet on syytä käynnistää pian. Työ käsittää muun muassa esitetyn työnjaon rajaamisen yksityiskohtaisella tasolla, tehtävien siirron ja yhteistyömenettelyjen käytännön toimet aikataulutuksineen ja henkilöstösuunnittelun kehittämiskysymykset. Luonnonsuojeluhallinnon asiantuntija- ja tutkimuspalveluja koskevien esitysten jatkotoimet esitetään aloitettavaksi asiantuntijaverkoston läpikäyntiin keskittyvällä osiolla, jossa selkiytettäisiin verkoston työn- ja vastuunjakoa ja toimintatavoitteita.

KUVAILEHTI

<i>Julkaisija</i>	Ympäristöministeriö Alueidenkäytön osasto			<i>Julkaisu-aika</i> Heinäkuu 2006
<i>Tekijä(t)</i>	Eero Kaakinen			
<i>Julkaisun nimi</i>	Luonnonsuojeluhallinnon tuottavuushankkeen esiselvitys			
<i>Julkaisusarjan nimi ja numero</i>	Ympäristöministeriön raportteja 13/2006			
<i>Julkaisun teema</i>				
<i>Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut</i>				
<i>Tiivistelmä</i>	<p>Julkaisu sisältää tiivistetyt tulokset luonnonsuojeluhallinnon tuottavuushankkeen esiselvityksestä. Luonnonsuojeluhallinnon yksiköissä käytiin yhteisiä tehtäviä vuonna 2005 noin 760 henkilötyövuotta.</p> <p>Luonnonsuojeluhallinnon tehtävät on jaoteltu, eritelty työnjakoa ja ydintehtäviä sekä pohdittu tehtävien muuttamista. Luonnonsuojeluhallinnon ongelmakohtia tuottavuuden näkökulmasta on puntaroitu.</p> <p>Julkaisussa on esitetty kannanottoja ja esityksiä ongelmakohtien korjaamiseksi. Alueellisten ympäristökeskusten ja Metsähallituksen luontopalveluiden työnjakoa esitetään tarkistettavaksi ja raja-aitaa madallettavaksi eräiden tehtäväsiirtojen ja henkilöstösuunnittelun lähentämisen keinoin sekä konkreettisin yhteistoimintamenettelyin. Metsätutkimuslaitoksen tehtävä valtion luonnonsuojelualueiden hoitajana ehdotetaan siirrettäväksi Metsähallitukselle. Asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden kehittämiseksi esitetään lukuisia palvelun kohdentumista parantavia toimia. Tietojärjestelmien kehittäminen ja luonnon monimuotoisuuden tilan seurannan koordinaatio ovat myös esitysten kohteina.</p> <p>Eliölajien suojeluun esitetään toteutusohjelmaa. Tehtävien ja työnjaon tarkentamista esitetään myös muun muassa luonnon virkistyskäytön ja -rakentamisen sekä maisemanhoidon ja -suojelun aloilla. Erilaistumista ja yhteistoiminta-alueita pohditaan samoin kuin kansainvälisten asioiden hoitoa, aluekehittämistä, suojeluohjelmien toteuttamisen jälkitöitä, biosfäärialueita ja maailmanperintöluettelon luonnonperintökohteita.</p> <p>Jatkotyöt ehdotetaan pelkistettäväksi alueellisten ympäristökeskuksia ja Metsähallituksen luontopalveluja koskevien esitysten käytännön jatkotoimiin ja luonnonsuojelun asiantuntija- ja tutkimuspalveluja koskevien esitysten jatkovalmisteluun.</p> <p>Vaikutuksia on arvioitu tuottavuuden kannalta myös henkilötyövuosina.</p>			
<i>Asiasanat</i>	luonnonsuojeluhallinto, tuottavuus, luonnon monimuotoisuus			
<i>Rahoittaja/ toimeksiantaja</i>	Ympäristöministeriö			
	ISBN 952-11-2328-1 (nid.)	ISBN 952-11-2329-X (PDF)	ISSN 1796-1696 (pain.)	ISSN 1796-170X (verkkok.)
	Sivuja 56	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen	Hinta (sis.alv 8 %)
<i>Julkaisun myynti/ jakaja</i>	Ympäristöministeriö			
<i>Julkaisun kustantaja</i>	Ympäristöministeriö			
<i>Painopaikka ja -aika</i>	Edita Prima Oy, Helsinki 2006			

PRESENTATIONSBLAD

<i>Utgivare</i>	Miljöministeriet Markanvändningsavdelningen			<i>Datum</i> Juli 2006
<i>Författare</i>	Eero Kaakinen			
<i>Publikationens titel</i>	Luonnonsuojeluhallinnon tuottavuushankkeen esiselvitys (Företredning av naturvårdsförvaltningens produktivitetsprogram)			
<i>Publikationsserie och nummer</i>	Miljöministeriets rapporter 13/2006			
<i>Publikationens tema</i>				
<i>Publikationens delar/andra publikationer inom samma projekt</i>				
<i>Sammandrag</i>	<p>Publikationen innehåller sammanfattade resultat av företredningen för naturvårdsförvaltningens produktivitetsprogram. I naturvårdsförvaltningens enheter användes år 2005 ungefär 760 personarbetsår till att sköta uppgifterna i fråga.</p> <p>I utredningen har man grupperat naturvårdsförvaltningens uppgifter, analyserat arbetsfördelningen och kärnuppgifterna samt begrundat hur uppgifterna förändras. Också naturvårdsförvaltningens problem dryftas ur produktivitetssynvinkel.</p> <p>I företredningen framförs ställningstaganden och framställningar för att råda bot på problempunkter. Det föreslås att arbetsfördelningen och samarbetet mellan de regionala miljöcentralerna och Forststyrelsens naturtjänst justeras och att tröskeln mellan dessa sänks genom vissa överföringar av uppgifter och närmare personalplanering samt genom konkreta samarbetsförfaranden. Skogsforskningsinstitutets roll som vårdare av statens naturskyddsområden föreslås att överlätas till Forststyrelsen. För att utveckla sakkunnig- och forsknings-tjänsterna föreslås flera åtgärder som skall förbättra tjänsternas allokering. Utveckling av datasystem och koordinering av biodiversitetssuppföljning är likväl områden för vilka ges förslag.</p> <p>Ett program för att genomföra artskyddet presenteras. I utredningen föreslås att uppgifterna och arbetsfördelningen preciseras även inom områdena för naturens rekreationsanvändning och byggande samt landskapsvård och -skydd. I utredningen begrundas även specialisering och samarbete samt skötseln av internationella ärenden, områdesutveckling, eftervård av skyddsprogram, biosfärområden och världs naturarvsobjekt.</p> <p>Det fortsatta arbetet föreslås förenklas så att det gäller de praktiska åtgärderna kring förslagen om de regionala miljöcentralerna och Forststyrelsens naturtjänst samt den fortsatta beredningen av sakkunnig- och forsknings-tjänsterna inom naturvården.</p> <p>Produktivitetseffekterna bedöms också i personarbetsår.</p>			
<i>Nyckelord</i>	naturvårdsförvaltning, produktivitet, biologisk mångfald			
<i>Finansiär/uppdragsgivare</i>	Miljöministeriet			
	ISBN 952-11-2328-1 (hft.)	ISBN 952-11-2329-X (PDF)	ISSN 1796-1696 (print)	ISSN 1796-170X (online)
	<i>Sidantal</i> 56	<i>Språk</i> finska	<i>Offentlighet</i> offentlig	<i>Pris (inneh. moms 8 %)</i>
<i>Beställningar/distribution</i>	Miljöministeriet			
<i>Förläggare</i>	Miljöministeriet			
<i>Tryckeri/tryckningsort och -år</i>	Edita Prima Ab, Helsingfors 2006			

Luonnonsuojeluhallinnon tuottavuusohjelman esiselvityksessä eritellään hallinnon yksiköiden tehtäviä ja pohditaan ongelmakohtia sekä tehdään kannanottoja ja esityksiä ongelmien poistamiseksi.

Alueellisten ympäristökeskusten ja Metsähallituksen luontopalvelujen työnjaon tarkistukset ja raja-aidan madaltamisen konkreettiset toimet sekä luonnonsuojelualueiden hallinnan ja hoidon viranomaisvastuun muutokset kuuluvat esityksistä keskeisimpiin. Myös asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen kehittämiseksi esitetään lukuisia toimenpiteitä. Muitakin tehtävien ja työnjaon tarkennuksia esitetään. Lisäksi pohditaan muun muassa erilaistumista ja yhteistoiminta-alueita. Jatkotyöehdotukset esitetään ja puntaroidaan esitysten toimeenpanon vaikutuksia tuottavuuteen myös henkilötyövuosina.



ISBN 952-11-2328-1 (nid.)

ISBN 952-11-2329-X (PDF)

ISSN 1796-1696 (pain.)

ISSN 1796-170X (verkkoj.)